Artículo Primero

Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en república unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática y representativa , fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.
Es un estado social y democrático y de derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad y la justicia.

(Constitución Política del Estado, reformada en 2004)

No.18

Artículo Primero

REVISTA DE DEBATE SOCIAL Y JURÍDICO

Reforma Agraria



Y ASAMBLEA CONSTITUYENTE

AÑO X I Número 18 I Septiembre 2006

CEJIS
CENTRO DE ESTUDIOS JURIDICOS E INVESTIGACION SOCIAL

Artículo Primero
Revista de Debate Jurídico y Social
Año 10 -Nº 18 - Sep.- 2006 -Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

Reforma Agraria y Asamblea Constituyente

CEJIS
CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS E INVESTIGACIÓN SOCIAL

ARTÍCULO PRIMERO

La regularización propietaria de los territorios indígenas: Lomerío y Pantanal
Elva Terceros Cuellar, Deborah Díaz Araujo 295
La consolidación del Territorio Guarayú: Estudio de la TCO Guarayos
Jorge E. Acuña M. 347

CAPÍTULO VI
DEMANDAS DE TIERRAS INDÍGENAS EN LA AMAZONÍA 377
Demandas de tierras en la Amazonia Sur
Miguel Gonzáles 379
Situación actual en el proceso de saneamiento y titulación: Territorios Indígenas
en la amazonia Norte de Bolivia
Ignacio Franco 389
Diarios de campo sobre tierras, bosques y comunidades
Ricardo Cox Aranibar 423

CAPÍTULO VII
DEMANDAS DE TIERRAS INDÍGENAS EN EL CHACO 437
Apuntes para un análisis de la situación de la tenencia de la tierra en el chaco boliviano
Marcelo Arandia, Miguel Valdez 439
Los pueblos indígenas chaqueños, no lograrán rescatar sus territorios del Estado colonial
Marín Abadí Gutiérrez L. 459

CAPÍTULO VIII
DEMANDAS DE TIERRAS INDÍGENAS EN LA REGIÓN ANDINA 471
Experiencia de la demanda de Ayopaya:
territorio originario que lucha por el reconocimiento jurídico y gestión de su territorio
CENDA 473

CAPÍTULO IX
DEMANDAS DE TIERRAS INDÍGENAS EN EL ACTUAL PROCESO AGRARIO 497
El proceso de ocupación, distribución y redistribución de la tierra
en el área integrada de Santa Cruz
Elva Terceros 499
Por un pedazo de tierra: Una singular experiencia de saneamiento campesino
Adalid Montaño E. 517
MST del Gran Chaco y Santa Cruz: Conflictos, avances y retrocesos en el acceso a la tierra.
Javier Aramayo C. 537
Panorama actual del saneamiento entre las comunidades campesinas de Pando
Luis Tejerina C. 577

CAPÍTULO X
PROPUESTAS 595
Desarrollo Rural:
Propuesta para la nueva Constitución Política de Estado
Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social - CEJIS 597
Régimen de Tierra y Territorio:
Organizaciones sociales que conforman el Pacto de Unidad 609

Editorial

Después de la "Guerra del Agua" de abril del año 2006, la hegemonía del sistema político tradicional queda erosionada a tal punto que las decisiones públicas fundamentales se trasladan a las calles y caminos, a partir de la gran capacidad organizativa y acción colectiva de los movimientos sociales, especialmente aquellos que provienen del área rural. Los pueblos indígenas, las nacionalidades originarias y el campesinado posicionan transformaciones estructurales profundas, tendientes a mejorar substancialmente las condiciones de vida y trabajo, ampliar las condiciones de la democracia y ejercer soberanía nacional.

A partir de la Marcha por "Territorio y Dignidad" protagonizada por los pueblos indígenas del Beni el año 1990; la Marcha por "Tierra, territorio, derechos políticos y desarrollo" del año 1996 y la Marcha por "Tierra, Territorio y Recursos Naturales" del año 2000, los pueblos indígenas de tierras bajas demandan la reinstitución de su territorialidad ancestral y la consiguiente afectación de las actuales relaciones de dominación. Estas acciones dan continuidad a las largas luchas del campesinado en la región andina y subandina que desde el proyecto de Ley Agraria Fundamental de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) proyectado en 1984, agitan las banderas de territorio y poder.

De hecho, la acción colectiva de los movimientos sociales en los últimos años ha "territorializado" el conflicto social configurando enclaves espaciales de ruptura del poder en el trópico de Cochabamba, Achacachi, la ciudad de El Alto, el Norte de Potosí, San Julián, Yapacaní y Monte Verde en Santa Cruz y distintas áreas demandadas como tierras comunitarias de origen por los pueblos indígenas de tierras bajas y las nacionalidades originarias de la región andina y subandina.

En la actual coyuntura boliviana se debate la posibilidad de una reorganización estructural del Estado, dado el colapso de su institucionalidad constituida, en el marco del proceso constituyente impulsado por los movimientos sociales liderizados por los pueblos indígenas. Las verdaderas posibilidades transformadoras del Estado estarán determinadas por la reconfiguración territorial del poder público, teniendo en la proyección de una nueva estructura agraria uno de sus pilares fundamentales.

La publicación que presentamos tiene la finalidad de contribuir a este debate. Para este efecto sistematizamos diferentes aportes relativos a territorialidad indígena-campesina, reforma agraria y desarrollo rural como ejes temáticos articuladores de la reflexión y proposición dirigidas a proyectar una nueva estructura agraria en el país, la que tendrá como espacios de deliberaciones y decisiones a la Asamblea Constituyente. Cristóbal Kay del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad de La Haya, nos presenta un análisis de las estrategias de lucha contra la pobreza rural y el desarrollo en Latinoamérica. Nos muestra los bajos niveles de reducción de la pobreza; en 1990 el 65,4% de los hogares rurales en América Latina estaban debajo de la línea de pobreza y el 40,4% en condiciones de indigencia, estas cifras descienden en 2002 al 61,8% de la línea inferior a la pobreza y del 37,2% de indigencia. Las causas de la pobreza son estructurales y tienen que ver con la desigualdad en el acceso a la tierra en el sistema de poder.

A su vez, la pobreza implica exclusión económica, política y cultural. La exclusión económica se refiere a la marginalización del sistema productivo que se expresa en desempleo, empleo inseguro, carencia de activos y crédito, vulnerabilidad, etc. La exclusión política se expresa en acceso desigual a los derechos individuales y colectivos, ciudadanía limitada, subordinación social, etc. La exclusión cultural implica carencia de reconocimiento y discriminación de valores y prácticas culturales, racismo, etc.

Para revertir las adversas condiciones de vida en el campo, Cristóbal Kay expone los principales paradigmas posicionados en el debate académico y político. La "Nueva ruralidad", postulada por el neoliberalismo consiste en la multi o pluri-actividad mediante la cual las familias campesinas combinan actividades productivas y de servicios (artesanías, talleres, turismo, trabajo asalariado, migraciones temporales). Otras transformaciones derivadas de la nueva ruralidad se expresan en que los campesinos no tienen capacidad de competir en una economía excesivamente abierta, debido a la carencia de capital, conocimientos técnicos, debilidades de comercialización, carencia de economías de escala, etc.

Otro paradigma es el del "Capital social" que plantea el desarrollo de las redes y organizaciones sociales de las comunidades, la limitación está en que no interpreta la pobreza a partir de relaciones de poder.

Las transformaciones rurales emergentes del neoliberalismo se traducen en internacionalización del agro, desarrollo capitalista y crisis del sistema hacendal. Los impactos generados sobre el campesinado se refieren a migraciones internas y externas, proletarización y semiproletarización de la población rural y crecimiento del empleo no agrícola (terciarización del trabajo rural).

Kay postula una reforma agraria integral. Al mismo tiempo, presenta las dos estrategias de desarrollo predominantes: neoliberalismo y neoestructuralismo. El neoliberalismo ha sido aplicado de manera dogmática y uniforme, sin considerar los contextos económicos, sociales, políticos y culturales, de ahí su carácter concentrado y excluyente. El neoestructuralismo, por su parte, propone cambiar los patrones de la producción con equidad social. Sostiene que la globalización exacerba cuatro asimetrías: progreso técnico, vulnerabilidad financiera, vulnerabilidad comercial y movilidad económica de factores de producción. Postula el desarrollo con equidad y ciudadanía. La equidad tendría tres dimensiones: reducción de hogares que viven en condiciones inferiores a lo aceptable económica, social y políticamente, la abolición progresiva de la discriminación social, étnica o de género; y la desconcentración de poder y abundancia. Con relación a la ciudadanía, frente a la fragmentación social promovida por la economía de mercado, plantean la nivelación del individuo y la sociedad, la promoción pública de la educación, el empleo, la salud y la seguridad ciudadana, así como la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Vladimir Sánchez, a propósito de las estrategias de desarrollo rural formuladas para Bolivia, nos describe las que se inscribieron en el neoliberalismo y la proyectada por el actual gobierno. Parte señalando que los paises en desarrollo pierden 60 mil millones de dólares anuales como producto de los subsidios agrícolas y de las barreras comerciales. En Bolivia los efectos del neoliberalismo se traducen en alarmantes indicadores macroeconómicos: incremento de la deuda externa en un 47% entre 1985 y 2005; crecimiento económico inferior a las expectativas proyectadas; distribución inequitativa de la riqueza (el 10% de la población de menores recursos sólo accede al 1,3% de la riqueza).

Las políticas de desarrollo rural aplicadas están contenidas en la Estrategia para la Transformación Productiva del Agro ETPA y en la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural ENDAR.

La ETPA tiene cinco pilares: tecnología, desarrollo humano, manejo sostenible de los recursos naturales, inversión en caminos y riegos, equidad alimentaria. La ENDAR, por su parte, tiene tres pilares centrales: desarrollo económico local, desarrollo de cadenas agroproductivas y transferencia de recursos a favor de las comunidades más deprimidas.

A propósito de la soberanía alimentaria, Peter Roset y otros, sostienen que representa el marco para la reforma agraria y el desarrollo rural. La soberanía alimentaria implica priorizar la producción agrícola local, asegurando a los campesinos el acceso a la tierra, el agua, las semillas y los créditos; la protección de los países frente a las importaciones, la participación de la población en la formulación de políticas agrarias; la vinculación de los precios de los productos a los costos de producción; el derecho de las comunidades a decidir qué productos consumen.

El modelo de la soberanía alimentaria se contrapone al de los agronegocios. El modelo de la soberanía alimentaria se basa en

la agricultura familiar, prioriza la producción local de alimentos para los mercados internos, se basa en conocimientos locales y se sustenta jurídicamente en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 55 y 56 del pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta tesis vincula la cuestión agraria a los derechos humanos. Por su parte, el modelo agroexportador de corte neoliberal se basa en el libre comercio, la privatización y mercantilización de la tierra, el agua, el bosque, la pesca, las semillas, los conocimientos y la vida. Este modelo es intenso en el uso de agroquímicos.

El pilar fundamental del modelo de soberanía alimentaria es la reforma agraria redistributiva. Antes de desarrollar este tópico, los autores nos presentan tres modelos de reforma agraria. El primero ha sido impulsado por el Banco Mundial, promueve la reforma integral de la estructura de tenencia de tierras incluyendo los títulos de propiedad, el catastro y el registro, teniendo al mercado como regulador. El segundo modelo es el impulsado por el Estado, se sustenta en la expropiación de predios de terratenientes, se aplica en Cuba y Venezuela. El tercero es la reforma agraria "desde abajo" consistente en la ocupación de predios que no cumplen una función social por parte de campesinos sin tierra, en Brasil más de 300 mil familias han logrado acceder a 8 millones de hectáreas por esta vía.

Con relación a la reforma agraria redistributiva, los defensores del neoliberalismo sostienen que se estaría afectando a la productividad y el desarrollo. Al respecto, los autores sostienen que la redistribución de tierras puede favorecer más bien al incremento de la productividad el introducir sistemas de producción más pequeños e intensivos como en el caso de Brasil. A su vez, puede coadyuvar al crecimiento económico nacional porque fortalece al mercado interno como en los casos de Japón, Corea del Sur, Taiwán, China, Cuba y Vietnam. Además, a diferencia de las grandes explotaciones agrícolas industriales que arrasan árboles, flora, fauna y monocultivos, los pequeños agricultores garantizan el equilibrio medio ambiental en la administración de los recursos naturales y el suelo. Finalmente, la reforma agraria debe considerar la dimensión cultural, la reivindicación territorial de los pueblos indígenas que comprende, siguiendo a Stavenhagen, además de la función productiva de la tierra, el medio ambiente, el agua, los bosques, los minerales subterráneos, el aire y otros recursos productivos.

En esta publicación presentamos también los análisis de las políticas de tierras en tres países del Continente: Guatemala, Ecuador y Paraguay. En los dos primeros casos hablamos de paises de mayoría indígena y, en el caso de Paraguay, con presencia creciente de campesinos sin tierra que presionan sobre la estructura de tenencia. Carlos Camacho nos presenta el caso Guatemalteco. En Centroamérica, durante la segunda mitad del siglo XX, se vivió una época de conflictos sociales y políticos que derivaron en enfrentamientos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En

este último país la guerra provocó 250 mil muertes. Entre las causas estructurales del conflicto está la excesiva concentración de tierras que genera explotación social, migración, pobreza, degradación de recursos productivos, sobreexplotación de suelos, inseguridad alimentaría. Camacho explica que, según el último Censo Agropecuario 560 mil explotaciones son menores a dos manzanas (67,5% del total de fincas), ocupando el 7,8% de la superficie.

Los acuerdos de Paz de 1996 reconocen el derecho a la tierra para los pueblos indígenas, la regularización de tierras comunales, la incorporación de la población rural al desarrollo. Para efectivizar estos compromisos definió una política de transformación de la estructura agraria sustentada en dos pilares: el respeto a la propiedad privada sin el requisito de cumplimiento de una función social; y la redistribución de tierras mediante el mercado, para lo cual se creó un fondo de tierras que canalizaba créditos a campesinos e indígenas que pretendían acceder a tierras, teniendo como resultado un proceso fallido.

Sobre la situación del agro ecuatoriano, Pablo Ortiz señala que el Estado impulsa la articulación del sector agropecuario al mercado mundial, demostrando la población campesina e indígena su gran capacidad de adaptación a condiciones económicas y políticas cambiantes. La estructura agraria ecuatoriana se caracteriza por el alto grado de concentración de tierras; 0.81% hasta el año 2000 de acuerdo al índice de GINI. La mayor concentración se produce alrededor de Quito y Guayaquil, en tanto que en Cuenca y Loja (principales zonas capitalistas empresariales), los porcentajes de concentración son menores.

Destaca también el acelerado proceso de urbanización, en 1950 el 71,5% de la población era rural, el año 2001 esta cifra disminuyó al 39%.

El carácter colonial de la estructura agraria se expresa en el sistema hacendal de los "huasipungos". "La hacienda era un complejo de tierras destinadas a la agricultura y al pastoreo, en cuyos límites se asentaban los trabajadores. La relación productiva, prevaleciente era el concertaje. El campesino "concertaba" (comprometía) trabajar en la hacienda a cambio de recursos". El autor, siguiendo a Mille, aclara que Ecuador, en su momento, no se encontraba articulado en torno a un mercado, sino más bien fue una unidad precaria de espacios regionales, con escasa relación entre sí.

La reforma agraria en Ecuador tuvo como marco la "Alianza por el Progreso" impulsada por la administración Kemedy en 1964, siguiendo la corriente desarrollista. Con el neoliberalismo se promueve la articulación del sector agropecuario al mercado internacional. Cerca del 40% de la producción se destina a la exportación. La producción agropecuaria se organiza en torno al arroz, maíz, papa, azúcar, hortalizas y soya para el mercado interno; y bananos, flores, cacao y café para el mercado externo; además de leche, carne vacuna, de cerdo y pollo, mariscos y pescados. El autor plantea la

necesidad de articular la problemática agraria a la reforma política y advierte acerca de los riesgos de la liberalización comercial para los pequeños productores.

En el caso de Paraguay, Alberto Alderete, parte de una caracterización del país en el que se aplica un modelo económico basado en la producción y exportación agropecuaria; la concentración de tierras, el 1% de los propietarios detenta el 77% de la superficie; el empobrecimiento de los pequeños agricultores; y el alto nivel de desigualdad, el 10% más pobre sólo recibe el 0.6% de los ingresos, mientras que el 10% más rico se queda con el 45,5% de la renta nacional; en el área rural, el 22,8% de la población se encuentra en situación de extrema pobreza.

La gran concentración de tierras tiene como una de sus principales fuentes la corrupción e irregularidades que acompañaron la distribución de tierras, sobre todo, durante la dictadura militar. Las tierras entregadas por el Instituto de Bienestar Rural contravinieron las normas del Estatuto Agrario, especialmente durante el gobierno de Stroessner (1954-1989), el Estado adjudicó 11 millones de hectáreas destinadas a la reforma agraria a ex presidentes, militares, ministros, banqueros, empresarios y políticos oficialistas. El 57% de estas tierras se entregaron a 1,877 personas.

Con la recuperación de la democracia, muchas tierras "mal habidas" fueron ocupadas por los campesinos exigiendo su redistribución, generando violencia, enfrentamientos y asesinatos no esclarecidos por el Estado. Las ocupaciones son fundamentadas por los campesinos en el carácter de derecho fundamental que representa el acceso a la tierra en la legislación paraguaya y en su sujeción al cumplimiento de una función social consistente en la utilización de por lo menos el 30% de la superficie agroecológicamente útil.

El modelo de desarrollo rural, según explica Alderete, se basa en la producción agropecuaria orientada a la exportación, teniendo como principal componente la alta concentración de tierras. Sus principales productos son el algodón y la soja. A su vez, este sitema arrasa con las formas precapitalistas de producción campesina a través de su incorporación a la cadena productiva manteniendo su condición de pequeños propietarios, pequeños productores y fuerza laboral.

Con relación a la ganadería, ocupa aproximadamente 15.5 millones de hectáreas; el 75% son pasturas naturales sin mejora ni manejo que albergan a 9.7 millones de cabezas de ganado bovino. La producción extensiva, la subutilización y producción deficiente de la tierra caracterizan la ganadería paraguaya. De ahí que el autor postula la necesidad de una reforma agraria que modifique el sistema de propiedad y tenencia de la tierra, dando acceso a los campesinos que no la tienen o la tienen en forma insuficiente, en un sistema de agricultura diversificada y sostenible, promoviendo las unidades familiares campesinas y comunitarias.

En el caso de Bolivia las condiciones de vida y trabajo en el área rural reflejan, en lo fundamental, la situación del país. Se trata de una realidad social compleja dada la mayoritaria población indígena, 62% de la población mayor de 15 años encuestada en el último Censo de 2001, la gran diversidad cultural expresada en la presencia de más de 40 pueblos y nacionalidades: los profundos niveles de desigualdad, promedialmente 1 a 170 frente a la media latinoamericana que es de 1 a 60; la heterogeneidad de su estructura económica por la coexistencia de tres sistemas económicos distintos: capitalista moderno, mercantil simple y tradicional, con niveles de intercambio asimétricos entre sí, profundizando las desigualdades sociales; concentrando los mayores niveles de inequidad en el área rural donde 9 de cada 10 personas son pobres y 6 de cada 10 personas se encuentran en situación de extrema pobreza.

La estructura agraria se caracteriza por la gran concentración de tierras en pocas manos; casi 9 hectáreas de cada 10 distribuidas son grandes propiedades. Las irregularidades y corrupción que acompañaron la aplicación de la reforma agraria incidieron directamente en esta situación. Las recomendaciones del Plan Bohan formulado en 1942 y aplicado en la reforma agraria de 1953 fueron distorsionadas. El plan consistía en integrar el oriente con el occidente, diversificar la economía a partir de un plan de desarrollo agroindustrial en Santa Cruz, sustituir las importaciones, transformar la hacienda tradicional en empresa capitalista, reatar los derechos agrarios al trabajo, eliminar el latifundio y el trabajo servidumbral.

En 1992 las graves denuncias de corrupción en la distribución de tierras determinaron la intervención de las instancias operadoras de la reforma agraria y la concertación de un nuevo proceso agrario con dos pilares fundamentales: la clarificación de derechos agrarios o saneamiento de tierras y el reconocimiento y titulación de tierras colectivas a favor de los pueblos indígenas. Con estas medidas se intenta revertir la actual realidad de la estructura agraria boliviana polarizada entre el latifundio dominante en el oriente y el minifundio extendido en la región andina y subandina. Los pueblos indígenas presentaron 54 demandas de tierras comunitarias de origen por una superficie aproximada de 22 millones de hectáreas en la región oriental del país, en tanto que en el occidente, las nacionalidades originarias presentaron 176 demandas por un total cercano a los 12 millones de hectáreas. Los avances, en materia de saneamiento y titulación, están muy lejos de las expectativas sociales, muchos factores distorsionaron la aplicación de este proceso, su reconducción se enmarca, además, en un momento constitutivo caracterizado por apuntalar la afectación de las relaciones sociales dominantes a partir de una reconstitución de la territorialidad del poder público.

Entre los factores más distorsionantes del proceso agrario están las medidas de contra reforma agraria dispuestas por los gobiernos neoliberales. Elva Terceros analiza estas medidas, destacando las diferentes normas de flexibilización de apreciación del cumplimiento de la función económica – social de la propiedad agraria como la que

incorpora planes de ordenamiento predial (POP) como medio de prueba documental de la realización de trabajos en un fundo; la modificación de las normas reglamentarias de la Ley INRA ampliando el concepto de utilidad pública para la titulación de guarniciones militares o de superficies en las que operan las empresas petroleras, el reconocimiento de "áreas de salvataje" en predios de aptitud ganadera; la acreditación de hatos ganaderos con la sola presentación de certificados de vacuna; o los intentos de modificación de la norma técnica que regula la carga animal que actualmente es de 5 hectáreas por cabeza de ganado mayor y que ha coadyuvado a fomentar un sistema de ganadería extensiva depredatoria y latifundista. La autora incluye en estas medidas tres decretos supremos aprobados el año 2005.

El primero dispone la desconcentración del Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA, permitiendo que un mismo trámite de saneamiento y titulación se inicie y concluya en las Direcciones Departamentales las que, en la mayor parte de los casos, se encuentran controladas corporativamente por los sectores del "agro-poder". El segundo abre la posibilidad de convertir las concesiones forestales en propiedades forestales contrariando la legislación agraria que establece la primacía de derechos agrarios sobre forestales y admitiendo derechos forestales sólo en áreas fiscales y únicamente bajo la modalidad de concesiones temporales. La última disposición reconoce un procedimiento de conversión de las barracas, enormes establecimientos gomero – castañeros de la región nor-amazónica del país en concesiones forestales para eludir la aplicación del saneamiento agrario.

En estas condiciones, los avances alcanzados por los indígenas para el reconocimiento formal de sus tierras colectivas se ven contrarrestados por los innumerables obstáculos que deben enfrentar. Para comprender mejor esta problemática recurrimos a la reconstrucción de casos paradigmáticos del curso de las principales demandas territoriales indígenas. Leonardo Tamburini presenta los casos de Monte Verde y Esecatato Auna Kiixh, ambas demandas interpuestas por el pueblo chiquitano en el departamento de Santa Cruz.

Destaca que los avances del proceso legal están estrictamente ligados a las movilizaciones sociales; en abril de 2004 los indígenas ocuparon la cooperativa "La Unidad" en el territorio de Monte Verde, la marcha indígena de mayo de 2005 presionando la ejecución de medidas de desalojo y recorte de predios ilegales, y la toma de la subprefectura de la provincia Ñuflo de Chávez con los mismos fines. El autor aclara que cumplidas las 22 etapas procesales en el caso de Monte Verde, se identificaron 158 particulares de los cuales 65 que detentan 224 mil hectáreas deben ser desalojados y 58, que poseen 162 mil hectáreas deben ser objeto de recorte de sus superficies por no cumplir la función económico –social en la totalidad de sus predios. Finalmente, hace notar el efecto redistributivo de tierras en estas demandas considerando que de 494 mil hectáreas pretendidas por los particulares, sólo

consolidaron 134 mil, además de las 900 mil hectáreas contenidas en la resolución de dotación dictada por el Presidente Evo Morales, se afectan 120 mil hectáreas de las concesiones forestales CIMAL, la Chonta y Cronembold.

Con relación a Esecatato, caracterizada por ser un área de siringa donde se empatronaba indígenas bajo el sistema de enganche para la explotación del caucho, los chiquitanos presentaron una demanda por 173 mil hectáreas para 19 comunidades, con 539 familias. En el área existen además 124 particulares que alegan derechos por 152 mil hectáreas. Los principales obstáculos para esta demanda se refieren a la importante presencia de haciendas ganaderas y empresas madereras y a la negativa de la municipalidad para reconocer personalidad jurídica a la organización indígena para la prosecución de su demanda territorial.

Elva Terceros sistematiza el caso de la demanda Ayorea. Explica que la estructura organizativa de los ayoreos se basa en familias extensas – "jogami", agrupadas en siete clanes: Chiquenone, Pocorojane, Picarerane, Dusapeode, Etacorone, Nuruminone. Clasifica los asentamientos ayoreos en tres categorías: los titulados como tierra comunitaria de origen por una extensión de 244 mil hectáreas; Guayé, Tobita Santa Teresita, Rincón del Tigre, los correspondientes a tierras comunarias: Motacú, Urucú, Villa Bethel, Guidai Ichai, Poza Verde, Puesto Paz; y los núcleos urbanos: El Carmen, San José, Tres Cruces y otros en Santa Cruz de la Sierra, Puerto Suárez y Puerto Quijarro. Destaca que se trata de un pueblo recolector de productos del bosque; recolectan alimentos, cargas animales y obtienen materiales para elaborar sus artesanías.

Por otra parte, Elva Terceros señala que las misiones religiosas intentaron sistemáticamente debilitar la identidad del pueblo ayoreo satanizando sus prácticas culturales e intentando desintegrar sus estructuras organizativas, situación resistida por los indígenas a través de la preservación de sus unidades familiares y estructuras clánicas, lo que explica su estrategia de titulación de tierras en archipiélagos o por espacios territoriales discontinuos.

Jorge Acuña expone la demanda del pueblo Guarayo cuyos orígenes se remontan a oleadas migratorias del pueblo guarani en su búsqueda de la tierra sin mal (Loma Santa). Con la reforma agraria se sobrepusieron a sus tierras, títulos a favor de particulares. Además penetraron asentamientos de colonos en la carretera que une Santa Cruz con Trinidad, en las localidades de Yotaú, Ascensión y El Puente. Los guarayos desarrollan como principales actividades la agricultura de subsistencia basada en cultivos de arroz, bajo la modalidad de corta, roza y quema, la crianza de animales domésticos; la venta de fuerza laboral; la elaboración de tejidos y otros productos artesanales; la extracción de aceite de cusi; y el uso del bosque para caza, pesca, aprovechamiento de recursos humanos maderables.

Esta demanda fue presentada en 1996 por una superficie de 2.1 millones de hectá-

reas. Dentro del perímetro solicitado existen 10 concesiones forestales, 1 reserva forestal, 1 área protegida, 43 concesiones mineras y 808 terceros particulares. Las irregularidades verificadas en el proceso de saneamiento, según Acuña, se agrupan en: falta de transparencia, publicidad y celeridad en la aplicación del procedimiento administrativo; conciliaciones ilegales entre autoridades del INRA, particulares y ex dirigentes de la organización indígena guaraya (COPNAG); sobreposiciones de particulares en el área de la reserva forestal y posesiones ilegales de terceros dentro del área de la tierra comunitaria de origen TCO.

Volviendo a las demandas chiquitanas, Elva Terceros y Dévorah Diaz hacen notar que la población indígena chiquitana alcanza a 112.216 personas – según el Censo 2001- , y que sus asentamientos ancestrales se ubican en Ñuflo de Chávez, Chiquitos, Angel Sandoval, Velasco y Germán Busch. En Ñuflo de Chávez, además de Monte Verde, se ubica la demanda de Lomerio a favor de 28 comunidades y 6390 habitantes. Las autoras explican que los indígenas aplicaron estrategias combinadas de acceso territorial: demandas individuales y colectivas, declaratoria de área de inmovilización, obtención de certificación para aprovechamiento forestal sostenible. La superficie de esta demanda se aproxima a las 300 mil hectáreas, existen 54 terceros, de los cuales 20 fueron declarados ilegales en 54 mil hectáreas, otros 20 fueron confirmados en 33 mil hectáreas; además la TCO se encuentra afectada por concesiones mineras.

Otra demanda chiquitana es la de Pantanal en la frontera con Brasil, su superficie es de 1.6 millones de hectáreas involucrando 30 comunidades. Habiéndose saneado un polígono de 124 mil hectáreas se identificaron 23 terceros y cinco comunidades. En esta área existen varias concesiones forestales, una de ellas, la correspondiente a la empresa CIMAL se extiende en 330 mil hectáreas declaradas como fiscales para favorecer la concesión, como producto de la aplicación de la Resolución 098/99 mediante la que se aplicó un procedimiento sumarísimo de saneamiento declarando la inexistencia de derechos agrarios, contactándose luego la sobreposición con las comunidades Bahia Negra y Bella Boca. Algo similar sucede, nos explican autoras, con la concesión Suto sobrepuesta a la comunidad Santo Corazón en 44 mil hectáreas y la concesión Los Primos que afecta a la misma comunidad en 1900 hectáreas. Frente a esta situación el INRA propone consolidar las concesiones forestales excluyendo las áreas de las viviendas de los indígenas, lo que significaría asignarles el tratamiento de pequeños propietarios.

Las demandas indígenas en el Chaco son evaluadas por Marcelo Arandia y Miguel Valdez. Parten de una caracterización de la macro-región chaqueña, la que comprende una superficie de 12.7 millones de hectáreas, extendiéndose en tres departamentos (Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca) y 16 municipios, con una población de 233.509 habitantes de los cuales 77.126 son Guaraníes, 2525 Weenhayek y 178 Tapietes. Se trata de un área de latifundios, adversidades climáticas y desigualdades sociales expresadas en pobreza, migraciones y escasas oportunidades, explican los autores.

La reforma agraria fue resistida por los hacendados, de 12.7 millones de hectáreas, cerca de 10 millones son detentadas por particulares. Luego de su derrota de Kuruyuki (1892), los guaraníes fueron despojados de sus tierras y sometidos a servidumbre aprisionados en haciendas, de ahí se formaron las denominadas "comunidades cautivas". En 1988 se crea la Asamblea del Pueblo Guaraní APG, priorizando las demandas territoriales. En el contexto de la aprobación de la ley INRA, los guaraníes presentaron 18 demandas por una superficie aproximada de 10.7 millones de hectáreas. Antes de las pericias de campo, las autoridades rechazaron 6 demandas y redujeron la superficie admitida a sólo 3.2 millones de hectáreas, de los que se titularon 12 demandas por una superficie de 959 mil hectáreas (29% del área inmovilizada y 6% de la petición inicial). Las comunidades cautivas- Ingre y Guakareta demandaron 389 mil hectáreas, titulándose sólo 3.317 hectáreas.

En esta región, la estructura de tenencia de tierra está muy concentrada; un 42% de las superficies detentadas por particulares oscilan entre 500 a 5000 hectáreas, en tanto que un 47% de la superficie se encuentra detentada por el 7% de los propietarios, de acuerdo a la información presentada por los autores. Otra característica de la zona es la importante presencia de haciendas ganaderas. La carga animal real fluctúa entre 35 a 56 hectáreas; la gran propiedad (47%) alberga a sólo el 16% de la totalidad de cabezas de ganado, en tanto que la mediana propiedad (42%) alberga al 68% del hato ganadero. Las presiones sobre la tierra provienen de las haciendas ganaderas, la expansión de la frontera agrícola, el interés de negociar con la tierra y el modelo de libre mercado que prioriza la explotación de los hidrocarburos mediante las empresas petroleras.

De ahí que Mario Gutiérrez considera insuficiente el actual proceso agrario para que los pueblos indígenas chaqueños logren rescatar sus territorios del Estado colonial. Hace notar que los mecanismos de opresión colonial fueron: las misiones religiosas, las migraciones forzosas a la zafra, la apropiación de sus tierras, el empadronamiento y la aculturación. Sostiene además, que la legislación colonial fragmenta la tierra de los recursos naturales y que el saneamiento agrario ni siquiera permite acceder a la tierra, mucho menos al territorio.

La mayor diversidad cultural del país se encuentra en la Amazonía donde habitan más de 30 pueblos indígenas. En esta región se inició la movilización indígena por "Territorio y Dignidad" el año 1990. en la Amazonía Sud se presentaron 14 demandas de TCO; cinco son las denominadas demandas históricas por emerger de la marcha del 90 y haber sido reconocidas mediante decreto supremo ese mismo año, nos referimos a los territorios Sirionó, Chimán, Multiétnica, Pilio Lajas e Isidoro Sécure. A estas se agregaron seis demandas interpuestas durante la aprobación de la Ley

INRA (1996); Movima, Baures, Cayuvava, Moré, Joquiniana, Itonama; y otras tres presentadas con posterioridad a la aprobación de la mencionada norma: Movima II, Canichana y Moxeño-Ignaciana. Miguel Gonzáles presenta amplia información acerca de la situación de estas demandas, destacando mayores avances en los territorios históricos y en las jurisdicciones moxeñas, a diferencia de las áreas correspondientes a la Central de Pueblos Indígenas del Beni CPIB donde, presumiblemente la fragmentación organizativa derivada de las presiones de agentes externos por el aprovechamiento de recursos naturales, especialmente madera y sauries ha neutralizado la acción colectiva de los indígenas para una mayor dinamización de sus demandas territoriales.

En la Amazonía Norte, además de la TCO Yaminahua – Machinari, titulada en una superficie de 26 mil hectáreas, están en proceso la demanda correspondiente al multiétnico II a favor de los pueblos Esse Ejja, Tacana, Cavineño que ha alcanzado titular una superficie de 407 mil hectáreas, encontrándose en el desafío de viabilizar su gestión territorial, tal como nos explica Ignacio Franco. Además tenemos los casos de la TCO Chácobo-Pacahuara que ha consolidado 485 mil hectáreas a favor de las comunidades indígenas, la TCO Araona que tiene una superficie saneada de 77 mil hectáreas, la TCO Cavineña que cuenta con una resolución de dotación de 468 mil hectáreas y la TCO Tacana-Cavineña que persigue alcanzar cerca de 300 mil hectáreas. En general, los resultados para los pueblos indígenas en el Norte amazónico son ampliamente favorables gracias, entre otros factores, a que neutralizaron la estrategia de los grupos de poder de convertir sus barracas en concesiones forestales, con la finalidad de eludir la aplicación del procedimiento de saneamiento de tierras.

El principal desafío para el norte amazónico consiste en tratar integralmente las tierras, bosques y comunidades (dimensiones agrarias, medio ambiental y social), siguiendo el planteamiento de Ricardo Cox, que trata de sistematizar y proyectar las experiencias de gestión territorial indígena en tierras forestales. En este recorrido el autor identifica dos hitos fundamentales: la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990 y las reformas legales favorables a los pueblos indígenas a partir de la década de los 90s. La Marcha fue promovida por la desmedida explotación de los bosques en desmedro de los pueblos indígenas del Beni, denunciando el carácter depredatorio del modelo de aprovechamiento forestal aplicado por las empresas madereras.

A partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT con la aprobación de las leyes forestal e INRA (1996), se reconocen las TCO y el derecho de aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables. La ley forestal reconoce a las TCO, comunidades campesinas y asociaciones sociales del lugar ASL como actores de la gestión forestal. Esto ha permitido identificar un importante subsector forestal en comunidades indígenas y campesinas en Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija, el norte de La Paz y el Trópico de Cochabamba. Se han identificado más de 70 pequeñas empresas comunitarias denominadas Organizaciones Forestales Comunitarias (OFC), con distribución equitativa de beneficios que emerge de la democracia comunitaria, tal como apuesta el autor. Estas iniciativas constituyen el tejido social – productivo de un nuevo paradigma de desarrollo económico – social basado en la comunidad e identidad cultural. Los indígenas tienen como ventajas comparativas sus descubrimientos tecnológicos y sus conocimientos tradicionales, además de valiosas experiencias asociativas agroforestales, silvopastoriles, instalaciones de zoocriaderos y avicultura (piscicultura), etc. Sin embargo, Cox advierte que estas ... productivas se rompen con la acción de los denominados "pirateros" o "cuartoneros" que extraen madera ilegalmente, derribando al mismo tiempo los precios.

Con relación a las demandas de TCO en la región andina y subandina, éstas totalizan 176 por una superficie de 12 millones de hectáreas. Se encuentra agrupadas en tres categorías: majo demanda, meso demandas y micro demandas. El Centro de Comunicación y Desarrollo Andino CENDA nos presenta un caso paradigmático correspondiente a la categoría de majo demandas; Ayopaya. Esta demanda corresponde a la primicia del mismo nombre en el Departamento de Cochabamba, en los municipios de Morochata e Independencia. Su población alcanza a 60.995 habitantes distribuidos en 365 comunidades. La demanda de TCO alcanza 824 mil hectáreas, constituye una superficie rica en biodiversidad, con cuatro ecoregiones: de puna, valle, trópico y subtrópico. La cultura andina prehispánica de Ayopaya corresponde a los pueblos Loras e Icaiyungas. La colonia desestructuró la territorialidad indígena. En la República, los intentos de uniformización cultural emergentes de la revolución nacional de 1952 fueron contrarrestados por la pervivencia de prácticas culturales como las Khoas y Challas, rituales que acompañan la siembra y la cosecha, y por la preservación de sus sistemas tradicionales comunitarios de organización social y de autoridades. La escasez de tierras es combatida por los campesinos con migraciones temporales y las modalidades de trabajo de compañía y arriendo. Del conocimiento de este caso se confirma el carácter campesino – indígena de la población originaria de tierras altas, campesino por su actividad económica e indígena por sus referentes culturales.

Con relación a las tierras campesinas, Elva Terceros sintetiza una investigación en el área integrada de Santa Cruz que comprende las provincias Sara, Ichilo, Obispo Santisteban, Warnes y Andrés Ibáñez. Se trata de una zona de tradición agrícola y de fruticultura; con adecuada infraestructura caminera; diversidad de usos del suelo para agricultura, pecuaria, forestal, explotación hidrocarburífera y minera; con atracción de población migrante. En el área integrada existen dos áreas protegidas: el Parque Nacional Amboró con 442 mil hectáreas y 4500 familias asentadas y la Reserva Forestal El Choré con 969 mil hectáreas. Además existen 4 concesiones forestales por 370 mil hectáreas; 5 concesiones mineras por 21 mil hectáreas, además de 4 contratos con empresas petroleras.

Con relación a los flujos migratorios, provienen principalmente de Potosí, Chuquisaca y Cochabamba. Entre sus principales causas se cuenta el insuficiente acceso a tierras, el déficit de fuentes laborales, los desastres naturales y la baja fertilidad de los suelos.

La investigadora señala, por otra parte, que la distribución de tierras en Santa Cruz, entre 1953 y 1992, establece que 3,283 beneficiarios medianos y grandes accedieron solamente a 727 mil hectáreas, en tanto que 1,209 familias de colonos medianos recibieron 1.8 millones de hectáreas. La polarización latifundio/minifundio caracteriza también la estructura agraria departamental. En el área integrada se distribuyeron tierras a favor de 4,999 beneficiarios por un total de 4 millones de hectáreas; de los cuales el 26% son medianos y grandes propietarios que detentan el 91% de las tierras, en tanto que el restante 74% de beneficiarios sólo accedió al 9% de la superficie.

En la actualidad las presiones campesinas son inferiores promedialmente a la superficie de la pequeña propiedad, situación que se agudiza por la expansión de la frontera agrícola en torno a la producción soyera impulsando a los campesinos a vender sus tierras y desplazarse a otros sitios. El saneamiento de tierras en esta zona adolece de varias irregularidades: insuficiente control social, costos elevados, lentitud; el 50% de los sindicatos han presentado sus solicitudes de saneamiento habiendo concluido sólo el 1% hasta mediados del año 2005. los principales conflictos se refieren a sobreposiciones, avasallamientos, conflictos de linderos. La principal conclusión es que el saneamiento de tierras en las áreas campesinas están generando efectos redistributivos.

Adalid Montaño, describe la experiencia del saneamiento campesino en la provincia Andrés Ibáñez. Se caracteriza por articular 54 sindicatos que afilian a 3,000 familias campesinas, abarcando 3354 parcela. La superficie de saneamiento es de 48 mil hectáreas de acuerdo al siguiente detalle: el 8% son parcelas de 50 hectáreas, el 20% de 30 hectáreas y el restante 72% son parcelas de 25 hectáreas. Según Montaño la articulación de sindicatos permite fortalecer la acción colectiva campesina como bloque y solidificar sus unidades económicas para romper la explotación económica y el pongueaje político. La estrategia fue diseñada por el CEJIS a fines del año 2000 para enfrentar en mejores condiciones el saneamiento campesino considerando que la estructura parcelaria de tenencia de tierras por parte de este sector le impide ejercer una presión efectiva para avanzar en sus expectativas de reconocimiento de derechos agrarios. La limitación de la estrategia, sin embargo, está en que no genera un efecto redistributivo en la estructura de tenencia de tierras.

También con relación al saneamiento campesino, Luis Tejerina nos describe la situación de las comunidades campesinas del norte amazónico. Aclara que las comunidades campesinas se organizan a partir de grupos humanos nucleados mediante el sistema de enganche y habilita, en los centros de acopio de la goma, la quina y la castaña. En esta región se han identificado 155 comunidades, habiéndose culminado la aplicación del procedimiento de saneamiento de tierras en un 30% del departamento, teniendo como principales problemas las concesiones forestales, los alegatos barraqueros como "usuarios tradicionales" y los asentamientos extranjeros.

Con relación al caso de los campesinos sin tierra, Javier Aramayo caracteriza el problema como una insuficiencia legal al no contemplar un procedimiento de dotación extraordinaria, además de los problemas estructurales que afectaron al proceso agrario: corporativización de las instancias operadoras del proceso agrario e irregularidades en el cumplimiento de la legalidad. Frente a esta situación el Movimiento sin Tierra, tanto en la provincia Gran Chaco del departamento de Tarija como en el departamento de Santa Cruz ha recurrido a la estrategia de ocupación de predios abandonados, la realización de trabajos en su interior y la presión social para efectivizar el saneamiento. Esta estrategia fue exitosa en el caso de la provincia Gran Chaco, no alcanzando los mismos resultados en el departamento de Santa Cruz, por lo que en el último tiempo se viene aplicando la estrategia de interposición de demandas de dotación extraordinaria como aplicación del saneamiento con control social.

Finalmente, la presente publicación recoge dos propuestas destacadas en materia de tierra – territorio y desarrollo rural, porcentadas por el Pacto de Unidad de organizaciones indígenas, campesinas, originarias, de colonizadores y movimiento sin tierra, por una parte, y por el CEJIS, por otra parte.

La propuesta del "Pacto de Unidad" señala que el Estado debe promover una equitativa distribución de tierras. Postula también que la tierra y el territorio son de dominio de las naciones y pueblos indígenas, originarios y campesinos en el marco de la soberanía del Estado plurinacional. Asimismo, establece salvaguardar para la tierra y el territorio: inalienabilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad, indivisibilidad, colectividad; la aplicación de los usos y costumbres para la gestión territorial; la distribución de tierras fiscales exclusivamente a favor de indígenas y campesinos; la propiedad particular reatada al trabajo personal; la prohibición de venta de tierras a extranjeros; la prohibición de otorgar concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales; la protección de la propiedad intelectual sobre los conocimientos tradicionales; la prohibición de internar productos transgénicos; la cogestión y coadministración en toda la cadena productiva para la explotación de los recursos naturales; la responsabilidad en la protección del medio ambiente.

La propuesta del CEJIS, por su parte, reconoce la integralidad de las políticas agrarias; incorpora el territorio indígena integralmente considerado como unidad articuladora de la nueva estructura agraria; las salvaguardas a la territorialidad indígena: colectividad, indivisibilidad, inalienabilidad, insprescriptibilidad, inembargabilidad; el re-

conocimiento de los espacios espirituales; la integridad jurídica del derecho al suelo y al bosque y la consulta y participación relativa al subsuelo; la protección de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas sobre los recursos de la biodiversidad; el derecho a la alimentación como base del crecimiento económico, el acceso equitativo a la tierra, créditos, mercados, semillas, agua y tecnología; el desarrollo sostenible recuperando las formas tradicionales de manejo de la tierra (sistemas de terrazas, de riego, etc.); el fortalecimiento del mercado interno; la regulación de las importaciones y del mercado externo; el reconocimiento del trabajo como fundamento de los derechos agrarios; la unificación de la jurisdicción agraria y ambiental; la incorporación del pluralismo jurídico; el estímulo a la producción nacional, pequeña y asociativa.

Agradecemos profundamente el aporte valioso de las personas e instituciones que atendieron nuestra invitación haciendo posible la presenta publicación. Con todos ellos compartimos el interés prioritario de desarrollar el debate, socializar la información, recuperar las experiencias y, sobre todo, intervenir de manera pro-activa en dos procesos históricos que experimenta nuestro país: el proceso agrario y el proceso constituyente.

Carlos Romero Bonifaz
Abogado, invetrigador de la problematica indígena, Analista social y 1er Asambleista Constituyente por Santa Cruz

CAPÍTULO I

POBREZA RURAL Y ESTRATEGIA DESARROLLO

Estrategias de reducción de la Pobreza Rural y Desarrollo en Latinoamérica
Cristóbal Kay

Bolivia: Algunas propuestas políticas y estrategias de desarrollo agropecuario y rural
Vladimir Sánchez E.

Estrategias de reducción de la pobreza rural y desarrollo en latinoamérica

Cristóbal Kay
Instituto de Estudios Sociales, El Hague, Países Bajos . E-mail: Kay@iss.nl.

La investigación para este texto fue posible con la ayuda financiera del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD/FIDA). Agradezco a Raúl Hopkins, de la División de Americana Latina y el Caribe de IFAD, por su estímulo y comentarios detallados. Es innecesario señalar que cualquier defecto restante es mi responsabilidad.

1. Introducción:

El elevado estudio de la pobreza

El propósito de este ensayo es estimular la discusión sobre la pobreza rural en América Latina. Una variedad de acercamientos a la pobreza rural se discute y varias estrategias del desarrollo son evaluadas como su impacto en la reducción de pobreza. Este estudio presenta algunas de mis reflexiones sobre pobreza rural pero no pretende ser un análisis sistemático y extenso sobre la pobreza rural en la región.

La modernización agrícola en América Latina, con su énfasis en cultivar capital intensivo y el ajuste en la economía campesina, significa que la pobreza rural sigue siendo un problema persistente e insuperable. Los Programas de Ajuste Estructural (SAPs) y las políticas de estabilización de los años 80 tenían en general un impacto perjudicial sobre pobreza, aunque considerablemente más en el sector urbano que en el rural[1]. Pero la proporción de gente pobre todavía es más alta en el área rural que en las áreas urbanas, aunque en términos absolutos la pobreza ha cambiado de puesto a las zonas urbanas debido a los altos índices de migración rural - urbana. Las políticas de ajuste exacerbaron la pobreza como gasto del gobierno en asistencia social y los subsidios para los alimentos básicos y otras materias esenciales fueron cortados por detrás de manera absolutamente drástica. Posteriormente, algunos gobiernos mejoraron este impacto negativo apuntando medidas del

[1] El impacto de SAPs en pobreza rural varió significativamente entre los países latinoamericanos, considera Rafael A. Trejos (ed.), en *Ajuste Macroeconómico y Pobreza Rural en América Latina*, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 1992. Para el aumento urbano de la pobreza así como la persistencia de la pobreza rural en América Latina, vea Gonzalo Ibáñez, América Latina y EL Caribe: Pobreza Rural Persistente, San José de Costa Rica: IICA, 1990.

bienestar más directamente a los pobres e introduciendo programas de alivio a la pobreza. Durante los años 90 la pobreza rural comenzó a declinar pero muy lentamente. Mientras que en 1990 el 65,4% de los hogares rurales en América Latina estaban debajo de la línea de la pobreza esto había caído en 2002 a 61,8%. Los datos correspondientes para la pobreza o la indigencia extrema son 40,4% y 37,9%, respectivamente[2].

Ni la estrategia de Estado – conducido y de importación – substitución (ISI) de la industrialización del desarrollo, arisco desde los años 50 a 70, ni las políticas de demanda neoliberal desde el año 1980 han podido resolver los problemas de la pobreza rural, desigualdad y naturaleza exclusionaria del proceso rural del desarrollo[3]. Fue sólo durante el breve intermedio de la reforma de tierra que las secciones del campesinado comenzaron a emerger de su situación marginada solo para ver sus esperanzas por un futuro mejor y desaparecer la contra reforma y el proyecto neoliberal[4]. Sin embargo, estos últimos movimientos han creado nuevas oportunidades así como urgencias, algunos de los cuales serán examinados en este estudio.

En mi opinión, las causas principales de la pobreza rural son estructurales y relacionadas con la distribución desigual de la tierra y con el sistema desigual de poder. El acceso al capital, tecnología, mercados, así como al conocimiento y los sistemas de información, están llegando a ser cada vez más importantes en la determinación del éxito de una empresa agrícola. Pero la sustentabilidad de la agricultura campesina y el alivio de la pobreza rural dependen de insumos sociales y políticos más amplios así como de un contexto económico favorable.

[2] Datos tomados de ECLAC, *Panorama Social de América latina 2002-2003*, Santiago: Comisión económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), Naciones Unidas, 2004, pp. 282-283. Una introducción detallada en la pobreza rural basada en datos rurales de la encuesta sobre la casa y que distingue entre los granjeros pequeños, los trabajadores de granja sin tierras y los trabajadores no agrícolas rurales pueden ser obtenidos de Ramón López y de Alberto Valdés (eds.), *Pobreza Rural en América Latina*, Basingstoke: Prensa y Nueva York de Macmillan: Prensa Del St. Martin, 2000. Una descripción actualizada útil en pobreza rural en América Latina es dada por Martine Dirven, *Alcanzando las Metas del Milenio: Una Mirada hacia la Pobreza Rural y Agrícola*, Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y EL Caribe (CEPAL), Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie Desarrollo Productivo No. 146, 2004.

[3] Sin embargo, el expediente del período de ISI se considera hasta ahora haber sido mejor que el del período neoliberal actual en términos de la reducción del crecimiento, de la equidad, del empleo y de la pobreza, ve el estudio magnífico de Rosemary Thorp, *Progreso, Pobreza y Exclusiones: una Historia Económica de América latina en el 20° Siglo*, Baltimore (MD): Prensa De la Universidad De Johns Hopkins, 1998.

[4] Para un estudio exhaustivo de la política agraria neoliberal, vea Luis Gómez Oliver, *La Política Agrícola en el Nuevo Estilo de Desarrollo Latinoamericano*, Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Oficina regional de la FAO para América Latina y el caribe, 1994. Para una descripción de la reforma agraria y reforma contadora, vea Cristóbal Kay, "Reforma agraria y la reforma contadora neoliberal en América Latina", en Jacquelyn Chase (ed.), *Los espacios de Neoliberalismo: Tierra, lugar y familia en América Latina*, Bloomfield (CT): Kumarian Press, 2002, pp. 25-52.

Abordar las causas de la raíz de la pobreza requerirá la redistribución importante de la tierra y las inversiones rurales que levantan posibilidades de empleo y mejoran la productividad agrícola. Las políticas que promueven actividades no agrícolas rurales pueden también ayudar a reducir pobreza rural pero esto no debe ser hecho a expensas de las políticas que promueven el desarrollo agrícola. Las actividades agrícolas y no agrícolas deben reforzarse cada una, y con políticas apropiadas los gobiernos pueden animar el desarrollo de estos acoplamientos. Solamente por una intromisión en varios frentes será posible aliviar la pobreza rural perceptiblemente. En cortocircuito, la pobreza rural atacante plantea preguntas sobre estrategia del desarrollo y en última instancia sobre el poder político del campesinado.

En el último par de décadas hubieron ataques por los políticos, las agencias de financiamiento internacionales, los investigadores, las ONG's y otros para aprender más sobre la naturaleza y las causas de la pobreza, así como proponer una variedad de medidas para la reducción y posible eliminación de la pobreza. Esta inmersión repentina de la investigación y de las publicaciones en pobreza ha conducido a algunas personas en América Latina a emplear el término "pobretología". Esta nueva preocupación en publicaciones de la pobreza se presenta por el claro aumento de la pobreza durante los años 80 cuando los países latinoamericanos tuvieron que ocuparse de la carga de la crisis de la deuda que condujo a la implementación de los supuestos: "Programas de Ajuste Estructural" (SAPs)[5]. Las SAPs abrieron la puerta para el cambio de la política neoliberal. Sin embargo, el "retorno neoliberal" en la estrategia del desarrollo no pudo entregar el prometido desarrollo económico y reducción de la pobreza, aunque trató de estabilizar las economías y abrirlas más al mercado mundial. Como consecuencia de la persistencia de la pobreza, algunos gobiernos han comenzado a implementar políticas sociales más vigorosas y específicamente medidas en la reducción de la pobreza pero con pequeños resultados hasta ahora, aunque hay algunas excepciones, como en el caso de Chile.

Es una realidad que hoy en día existen más estudios de pobreza rural que en el pasado, esto no significa necesariamente que dará lugar a menos pobreza. Existen también muchos factores que intervienen entre los estudios en pobreza y su reducción real. Sin embargo, es probable que una comprensión mejor de las causas de la pobreza pueda conducir al diseño de políticas más apropiadas de la reducción de la pobreza. La inmersión de los estudios de la pobreza quiere en el extremo conducir una mayor comisión social y política hacia su reducción, sino erradicación. Pero puede ser que también resulte ser un ejercicio en gran parte cosmético para calmar nuestras conciencias y para permitir a los gobiernos y otros

[5] Esta preocupación se refleja bien en Fernando Solana (ed.), *América Latina XXI: ¿Avanzará o Retrocederá la Pobreza?*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2002

poderes demandar que hagan algo sobre el problema de la pobreza, mientras que en realidad evitan ocuparse de las causas principales de la pobreza.

No es raro encontrar diversas visiones sobre las causas y la naturaleza de la pobreza dada la complejidad del problema[6]. Algunas de estas diferencias se presentan de ideológicos y políticos no siempre explícitos. Algunas veces, los términos similares son empleados pero con diferentes significados y las consecuencias para las recomendaciones del análisis y de la política. No es mi propósito en este estudio dimensionar los usos y abusos de ciertos términos, pues algunos autores e instituciones emplean éstos más políticamente que de forma científica – teórica, aunque reconozco la importancia de la claridad conceptual y de la utilidad de tal ejercicio[7]. Pero en este estudio examino algunas de las opiniones variadas sobre pobreza, aunque presento principalmente mi propia comprensión de la problemática. Diversas metodologías también son empleadas en el análisis de la pobreza. Por ejemplo, algunos estudios confían más extensivamente en las técnicas estadísticas, modelos econométricos, etc., mientras que otros cavan en historias de la vida y utilizan un tipo más cualitativo de análisis. Algunos estudios toman un acercamiento histórico o interdisciplinario mientras que otros se centran en una dimensión particular tal como el económico, antropológico, social, cultural o político[8]. Ciertamente, no deseo entrar en la discusión integral sobre la definición de la pobreza y de su medida, lo cual dejo a los expertos. Mi propio acercamiento propone ser interdisciplinario dentro de un contexto de los estudios del desarrollo.

Mientras que en el pasado había poca pobreza, estudiar esto no significa necesariamente que muchos aspectos relacionados de cerca con la pobreza no eran analizados. Podría incluso ser discutido hasta cierto punto, que esos estudios de la no-pobreza proporcionaban al parecer realmente penetraciones más profundas que algunos estudios actuales de la "pobretología". Algunos investigadores tienden a menudo a reinventar la rueda con su carencia del conocimiento o memoria de estudios anteriores. Por ejemplo, más allá de estudios en la estructura agraria destacan el alto grado de desigualdad y la carencia del acceso a la suficiente tierra por la masa del campesinado, probablemente proporcionaron un mejor análisis en las causas de la pobreza que muchos de los estudios actuales de pobreza, como los que se centran en los factores que son a menudo una consecuencia de la pobreza, como los niveles bajos de la educación de muchos habitantes rurales. Incluso si el Estado proporcionara enseñanza rural adecuada, existen familias pobres que no pueden permitirse enviar a sus niños a la escuela debido a la carencia de recursos y porque necesitan que sus niños trabajen en el país o en otra parte para sobrevivir. Por otra parte, la discusión sobre la educación necesita ser ligada al uso para el que se piensa.

Similarmente, más allá de estudios en colonialismo interno, la marginalidad, la heterogeneidad estructural y la dependencia se ocuparon de aspectos de la pobreza sin usar necesariamente el término. Estoy sorprendido al encontrar que muchos estudios actuales en pobreza no pueden diseñar sobre esta literatura anterior dado que pueden proporcionar penetraciones útiles[9]. Entonces, puede ser apropiado volver a algunos estudios anteriores, pues podría enriquecer los análisis actuales de la pobreza. Sin embargo, el uso de nuevos conceptos tales como capital social, exclusión social, nueva ruralidad, y los sustentos rurales, mientras que a veces reflejan una nueva manera de proceder, a menudo indican un cambio en realidad. En este sentido la nueva terminología se puede justificar, aunque no es la carencia de la referencia al pensamiento anterior en el problema, o es por lo menos desafortunada[10].

2. Nuevos acercamientos y dimensiones de la pobreza

2.1. De la marginalidad a la exclusión social.

Una de las primeras maneras sistemáticas de analizar la pobreza en el contexto latinoamericano fue a través de los supuestos estudios de marginalidad que prosperaron durante los años 60 y 70, y fue emprendi-

[6] Tales diferencias en discusiones de la pobreza se pueden observar, por ejemplo, comparando los textos importantes siguientes que se extienden de ortodoxo a las visiones heterodoxas: *Pobreza Atacante. Informe Mundial del Desarrollo, 2000/2001*, Oxford y Nueva York: La prensa de la universidad de Oxford publicado para el banco mundial, Washington, D.C., 2001; Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD), *El Desafío de la Conclusión de la Pobreza Rural: Informe de la Pobreza Rural 2001*, Oxford y Nueva York: La prensa de la universidad de Oxford publicado para IFAD, Roma, 2001; David Hulme y Andrew Shepherd, 'Conceptuando la pobreza crónica, *Desarrollo Mundial*, 31 (3), 2003, 403-423; Neil Webster y Lars Engberg-Pedersen (eds.), *En el nombre de los pobres: Espacio Político Disputado para la Reducción de la Pobreza*, Londres: Zed Books, 2002; Michel Chossudovsky, *La Globalización de la Pobreza: Impactos del IMF y de las Reformas del Banco Mundial*, Londres: Zed Books, 1996; y Paul Cammack, "Haciendo el trabajo de la pobreza", en Colin Leys y Leo Panitch (eds.), *Un Mundo de Contradicciones: Registro Socialista 2002*, Londres: Merlin Press, pp. 193-210.

[7] Para un análisis excelente de esta clase, vea a Paul Cammack, 'Qué significa para el banco mundial la reducción de la pobreza y porqué le importó?", *La Nueva Política Económica*, 9 (2), 2004, pp. 189-211. Su conclusión aguda y provocativa que "bajo el modo de atacar la pobreza, el Banco Mundial está atacando al pobre" (p. 134) va seguramente a ser disputada por alguno, considera a Paul Cammack, "Atacando el pobre", *Nueva Revisión Izquierda*, segunda serie, No. 13, 2002, pp. 125-134. Para una crítica del análisis y de la política del Banco Mundial en pobreza desde una perspectiva de Polanyian, vea Peadar Kirby, "El Banco Mundial y Polanyi: mercados, pobreza y bienestar social en América Latina", *La Nueva Política Económica*, 7 (2), 2002, 199-219.

[8] Una revisión útil de estudios recientes en pobreza en América latina es hecha por Tim H. Gindling, "Pobreza en América Latina", *Revisión de la Investigación Latinoamericana*, 40 (1), 2005, pp. 207-222.

[9] Para una excepción rara, vea Pedro Tejo, *La Pobreza Rural una Preocupación Permanente en el Pensamiento de la CEPAL*, Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie Desarrollo Productivo No. 97, 2000.

[10] Vea, por ejemplo, el foro interesante sostenido en el congreso de XXIV LASA llevado a cabo en marzo 2003 que fue publicada bajo título "De la marginalidad de los años 60 a la "nueva pobreza" de hoy" en *Revisión de la Investigación Latinoamericana* 39 (1), 2004: 183-203. Los siguientes investigadores participaron en el foro: Mercedes González de la Rocha, Elizabeth Jelin, Janice Perlman, Bryan R. Roberts, Helen Safa y Peter M. Ward.

do principalmente por los científicos sociales latinoamericanos. Según lo expresado por un investigador de los E.E.U.U. en ese entonces: Es un triste comentario en la ciencia social contemporánea que la "marginalidad" represente prácticamente la primera tentativa en un siglo para desarrollar un concepto que sea capaz teóricamente de analizar (no describir) la posición estructural de ese sector de la población convencionalmente designada "los pobres"[11]. El análisis de la marginalidad se centró en los pobres urbanos, especialmente los que vivían en pueblos o establecimientos de ocupantes ilegales, y los estudios de los pobres rurales eran menos comunes. La marginalidad significaba que la gente tenía muy limitado, precario o ningún acceso a la educación, servicios médicos, empleo formal, instituciones sociales y políticas, etc. Cuando dos diversos acercamientos a la marginalidad se desarrollaron, él diseñó su inspiración desde la teoría de la modernización y la marxista respectivamente. Éste no es el lugar para discutir largamente estos dos acercamientos pero es útil destacar una cierta diferencia distintiva entre ellos, pues es relevante para la discusión contemporánea sobre pobreza[12].

El acercamiento de la modernización vio a la marginalidad como presentándose de la carencia de la participación y de la integración de ciertos individuos y de los grupos en el sistema económico, social y político. La gente marginal no tenía las cualidades sociales y psicológicas apropiadas como también los valores y las normas para participar en el proceso de la modernización. De una manera vieron a las personas marginales como responsables de su propio problema e incapaces de superar su situación de la marginalidad. Así los gobiernos tuvieron que diseñar programas especiales de educación, empleo, ayuda económica y social, etc., para facilitar su integración en el proceso del país de la modernización.

Mientras tanto, el acercamiento marxista tomó una visión opuesta argumentando que la marginalidad se presentó debido a la integración particular de países dentro del desarrollo en el sistema del capitalismo mundial. Éste acercamiento está situado firmemente dentro de la teoría de la dependencia. Las "masas marginales" (expresión usada por José Nun)[13] se presentaron fuera del proceso "del desarrollo dependiente" (término acuñado por Fernando Henrique Cardoso), o "del desarrollo y subdesarrollo" (expresión acuñada por la carta franca de André Gunder) el cual creó una labor excesiva que no podía absorber en el sector formal de la economía. Esto condujo a la

[11] Dale L. Johnson, 'En las clases oprimidas" en James D. Cockcroft, André Gunder y Dale L. Johnson, *Dependencia y Subdesarrollo: Economía Política Latinoamericana*, Ciudad Del Jardín (NY): Doubleday & Co. Inc., 1972, p. 274.

[12] He discutido largamente los dos acercamientos a la marginalidad en Cristóbal Kay, *Teorías latinoamericanas del Desarrollo y Subdesarrollo*, Londres y Nueva York: Routledge, 1989, pp. 88-124.

[13] Vea, José Nun, "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", *Revista Latinoamericana de Sociología*, 5 (2), 1969, pp. 180-225.

aparición del "poste marginal" de la economía (término usado por Aníbal Quijano)[14], o que más adelante fue referido como el sector informal, pues como era imposible encontrar empleo en el sector formal tuvieron que crear sus propios mecanismos de la supervivencia. Sin embargo, según lo fuertemente discutido por Francisco de Oliveira[15], la supuesta gente marginal hace una contribución importante al proceso de la acumulación de capital proporcionando una fuente grande de trabajo barato y de materias baratas. Esta es la empresa del sector formal de la economía que se beneficia en gran parte de esta situación, mientras que ella puede hacer uso de este trabajo barato siempre que sea requerida solamente pagando salarios de la pobreza, sin ningún pago de Seguridad Social, empleando más o menos la voluntad así como enganchando en arreglos que subcontraen con el sector informal de tal modo que se aprovecha el trabajo barato del varón, de la mujer y del niño de la casa de la familia. Mientras que Nun entiende marginalidad en términos de un proceso de la exclusión, Oliveira ve esto como un proceso de integración precaria particularmente frecuente en países dependientes. La posición de Quijano se puede interpretar como el acoplamiento o el puente entre estos dos conceptos de la marginalidad y de la pobreza dentro de la teoría de la dependencia. La literatura del sector informal exploró más adelante los acoplamientos múltiples entre los sectores formales e informales de la economía[16].

¿ Cuál es la importancia particular para la actual reflexión sobre pobreza rural?. En opinión de la modernización, la marginalidad y la pobreza están reducidas en gran parte a ciertas cualidades de individuos o de grupos que los inhabilita para participar en la vida económica, social, política y cultural del país. Mientras que en la opinión Marxista-dependencia, la marginalidad es una condición estructural que es creada y reproducida por el actual sistema mundial capitalista y el proceso de globalización (o el imperialismo en la terminología marxista). Así la pobreza de la gente es, en última instancia, debido a su particular integración subordinada en el sistema económico nacional y mundial.

La actual discusión sobre marginalidad y pobreza se enmarca dentro de los análisis de exclusión social difundidos en gran parte por el Instituto Internacional para los Estudios Laborales (IILS) de la Organización

[14] Vea, Aníbal Quijano, "El poste marginal de la economía y la mano de obra marginada", *Economía y Sociedad*, 3 (4), 1974, pp. 393-428.

[15] Vea, Francisco de Oliveira, "Una crítica de la razón del dualismo: la economía brasileña desde 1930", en Ray Bromley (ed.), *Planificación para las Empresas Pequeñas en las Ciudades del Tercer Mundo*, Oxford: Prensa de Pergamon, 1985, pp. 65-95.

[16] Vea, Victor Tokman, "Relaciones del sector informal-formal: una exploración en su naturaleza", revisión de CEPAL, No. 5, 1978, los pp. 99-134, y Ray Bromley, "El sector informal urbano: porqué es digno de discutir?", *Desarrollo Mundial*, 6 (9-10), 1978, pp. 1033-1039.

Internacional del Trabajo (OIT)[17]. El concepto de la exclusión social ha adquirido diversos significados desde el más radical hasta las interpretaciones menos desafiadoras del sistema socioeconómico y político existente. El concepto de la exclusión social ha sido apropiado por las instituciones y los escritores ortodoxos que le han dado un diverso significado que lo despojaba de su intento radical original. La distinción crucial entre lo radical y otros acercamientos está en que la pobreza primaria es vista como un proceso activo de la exclusión causado por la dinámica del sistema y no como condición que afecta a ciertos individuos o grupos, lo cual a menudo se considera en términos estáticos. En las palabras de Ray Bush: "En estas nuevas circunstancias de la hegemonía neo-liberal "la pobreza, por cualquier parte es redefinida como exclusión social" y sostenida por insuficiencias individuales"[18]

La exclusión social es principalmente una ciudadanía de segunda clase y basado en una inclusión perjudicada en el sistema social, aunque esto puede sonar paradójico[19]. Es importante entender que "la pobreza no emerge debido a la exclusión, sino debido a la incorporación "diferenciada" de la gente pobre en procesos económicos y políticos"[20]. Algunos autores preguntan el uso del discurso de la "exclusión, social" en estudios del desarrollo y de la pobreza. En esta visión crítica "aunque tiene el potencial de centrar la atención en los efectos que inhabilitan la pobreza, su uso más común no puede a menudo captar cómo la pobreza puede fluir no solamente de la exclusión, sino también de procesos de la integración en redes económicas y sociales más amplias"[21]. Para poder entender la dinámica de la pobreza es necesario examinar los procesos de la inclusión y de la exclusión así como las relaciones entre las clases, los grupos y el individuo, dominantes y dominados, pues es a través de sus acoplamientos múltiples que los sustentos de los pobres contribuyen al enriquecimiento del rico y así a la continuación de su miseria. Puede por lo tanto ser quizás más apropiado hablar de la "inclusión exclusionaria" o de la "inclusión discriminatoria"' o distinguir entre los diversos tipos o grados de la exclusión, pues incluso las personas excluidas tienen cierta clase de relación con el sistema económico, social o político.

[17] Vea, por ejemplo, Adolfo Figueroa, Teófilo Altamirano y Denis Sulmont, *Exclusión Social y Desigualdad en Perú*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (la OIT), 2001. El IILS y el UNDP comenzaron una serie de estudios de la literatura en los "patrones y causas de la exclusión social" ya al principio de los años 90, sino más antes.

[18] Extraído de p. 690 en Ray Bush, "Pobreza y el neo-liberal diagonal en el Oriente Medio y África del Norte", *Desarrollo y Cambio*, 35 (4), 2004, pp. 673-695.

[19] Vea, Bryan R. Roberts, "De la marginalidad a la exclusión social: de laissez faire al contrato penetrante", *Revisión de la Investigación Latinoamericana*, 39 (1), 2004, pp. 195-197.

[20] Cita tomada de p. 673 en Ray Bush, "Pobreza y diagonal neo-liberal en el Oriente Medio y África del norte", *Desarrollo y Cambio*, 35 (4), 2004, pp. 673-695.

[21] Andries Du Toit, "Exclusión Social" discurso y pobreza crónica: estudio de un caso surafricano. *Desarrollo y Cambio*, 35 (5), 2004, pp. 987-1010.

Tres dimensiones se pueden distinguir en el proceso de la exclusión y pobreza social: económico, político y cultural. La exclusión económica se refiere a la marginalización del sistema productivo que se expresa en el desempleo, empleo inseguro, carencia de activos y crédito, vulnerabilidad, etc. La exclusión política se presenta fuera del acceso desigual a los derechos individuales y colectivos dentro de la sociedad civil, ciudadanía limitada, subordinación social, etc. La exclusión cultural implica la carencia del reconocimiento y de la discriminación de los valores culturales y prácticas de grupos subordinados por la sociedad dominante que conduce a la discriminación, racismo, etc. Estas tres dimensiones de la exclusión social son procesos interrelacionados y auto reforzados perpetuando el problema de la pobreza[22].

2.2. Capital social: ¿estrategia frontal o salida de la pobreza?

En la década pasada, el concepto del capital social ha estado muy en práctica. Al principio era utilizado por los sociólogos y los antropólogos pero pronto también fue apropiado por los economistas que eran propagados extensamente por el Banco Mundial[23]. Mientras que en un cierto respecto es una extensión útil del concepto del capital, al igual que el caso de la noción del capital humano, puede también prestarse para tomar la atención de otras fuentes del capital, tales como el capital incorporado a los recursos naturales (tierra, agua, bosques, minerales, etc.), la infraestructura (caminos, edificios, etc.), maquinaria y equipo, y las finanzas. Estas otras formas de capital son generalmente más importantes que el capital social y el último generalmente ha significado activar o conducir al acceso a estas otras formas de capital.

[22] En este párrafo estoy dibujando en el texto pensativo por Teófilo Altamirano, James Copestake, Adolfo Figueroa y Katie Wright, *Estudios de la Pobreza en Perú: Hacia un estudio más inclusivo de la exclusión*, Grupo de investigación de ESRC en el Bienestar en los Países Desarrollados (WeD), Universidad de Bath, Funcionamiento de WeD 05, diciembre de 2003.

[23] Uno de los primeros pensadores originales para formular el concepto del "capital social" en los años 80 fue Pierre Bourdieu, ver su capítulo "Las formas de capital" en J. Richardson (ed.), *Manual de la Teoría e Investigación para la Sociología de la Educación*, Nueva York: Prensa de Bosque Verde. La visión de Pierre Bourdieu es radical y absolutamente diferente de la expuesta más adelante por el Banco Mundial. Para una crítica poderosa y que ilumina la noción del Banco Mundial del Capital Social, vea a Juan Harriss, *Desarrollo Despolitizado*: El Banco Mundial y el Capital Social, Londres: Prensa Anthem, 2002. Para un reflexivo y mayor aclaración del análisis de la discusión sobre Capital Social, vea a Anthony Bebbington, "Capital Social y Estudio del Desarrollo I: crítica, discusión, progreso?", *Progreso en Estudio del Desarrollo*, 4 (4), 2004, pp. 343-349; ésta es la primera de tres notas sobre este tema y las dos notas siguientes serán publicadas en las próximas aplicaciones diarias.

El concepto del capital social es visto por algunos analistas como una oferta de la posibilidad de una mejor comprensión de la pobreza que pueda incluso conducir a un nuevo paradigma[24]. Muchos de los que utilizan el concepto del capital social creen que permite destacar la representatividad y las capacidades de los pobres. Obviamente se argumenta que mientras los pobres tienen poco acceso a otros recursos de capital, a menudo ellos tienen capital social substancial, tal como redes y conexiones sociales con la calidad de miembros de organizaciones, el clientelismo, etc, lo que les permite resistir a la crisis de subsistencia y pueden incluso producir la posibilidad de acumulación de capital y una salida de la pobreza. Mientras que la noción del capital social tiene sus aplicaciones, no debe dejar de centrarse en las ediciones tales como la concentración de la propiedad y la desigual distribución y acceso a los activos y otras formas de capital. Es una ilusión procurar movilizar vía orden público, u otros medios, que de alguna manera el capital social de los pobres se pueda encontrar fuera de pobreza[25]. No niego que bajo ciertas circunstancias, por ejemplo con un Estado reformista o revolucionario progresivo, es posible desarrollar una sinergía positiva del Estado-sociedad que beneficie a los pobres rurales. Sin embargo, los autores del capital social no abogan generalmente por la movilización política radical de los pobres rurales[26]. Al contrario, las políticas o las medidas de movilización del capital social se utilizan a menudo para prevenir abordar el problema más importante de la distribución desigual de activos y de otras formas de capital[27]. Procurando encontrar una posición intermedia entre el neoliberalismo y el estatismo, la noción del capital social está en realidad desobedeciendo a las aplicaciones del poder político, el conflicto social y la economía política más amplia[28].

[24] Como ilustración de las aplicaciones de la noción del capital social dentro del contexto rural latinoamericano, vea a John Durston, *El Capital Social Campesino en la Gestión del Desarrollo rural: Díadas, Equipos, Puentes y Escaleras*, Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y EL Caribe (CEPAL), 2002 ; y Raúl Atria, Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon J. Robison y Scott Whiteford (eds.), *Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en Busca de un Nuevo Paradigma*, Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y EL Caribe (CEPAL), 2003.

[25] Para una crítica poderosa de la interpretación y del uso del concepto del capital social del Banco Mundial como modelo para la acción en el contexto del Consenso de Post-Washington, vea Victor Bretón Solo de Zaldívar, "Los paradigmas de la nueva ruralidad a debate: el proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador", *Revisión Europea de loas Estudios Latinoamericanos y Caribeños*. No. 78, 2005, pp. 7-30.

[26] Para una discusión de la literatura en el capital social que afirma que las relaciones de la confianza y de la cooperación entre los representantes del estado y el pobre rural, resulta en interacciones positivas del estado-sociedad, ver Raju J. Das, "Sociedad rural, el estado y el capital social en el este de la India: una investigación crítica", *Diario de los Estudios Campesinos*, 32 (1), 2005, pp. 48-87.

[27] Para un examen crítico del concepto del capital social, vea a Juan Harriss y a Paolo de Renzio, "Acoplamiento faltante" o analíticamente faltante?: el concepto del capital social "Un ensayo bibliográfico introductoria", *Diario del Desarrollo Internacional*, 9 (7), 1997, pp. 919-937.

[28] Este punto es desarrollado por Ben Fine, *Capital Social contra Teoría Social: Economía Política y Ciencia Social al final del Milenio*, Londres y Nueva York: Routledge, 2001.

2.3. Nueva ruralidad: ¿supervivencia o acumulación?

El concepto de "nueva ruralidad" también se ha utilizado cada vez más durante los últimos pares de décadas, aunque no siempre o principalmente, en lo referente al análisis de la pobreza. ¿La nueva ruralidad de América Latina proporciona los medios para salir de la pobreza, o por el contrario, contribuye a su continuación? Para contestar a esta pregunta es necesario saber que el término "nueva ruralidad" es utilizado en dos sentidos[29]. El uso más común se refiere a la caracterización de las transformaciones experimentadas por el sector rural en gran parte como consecuencia de los procesos de globalización y de la implementación de la política neoliberal[30]. Estas transformaciones significativas se refieren al aumento de la multi o pluri-actividad de las casas campesinas que se están conectando a una variedad de aumento de las actividades campesinas pero también de actividades rurales no agrícolas tales como artesanías, talleres, comercio y turismo. Algunos miembros de las familias también trabajan como asalariados en empresas locales agro-industriales, camineras, construcción de casas, granjas capitalistas, etc. Las mujeres han sido cada vez más solicitadas en las demandas de trabajo asalariado, aunque a menudo de una manera precaria y recibiendo salarios bajos. Este cambio al trabajo asalariado puede dar lugar a migraciones temporales o a largo plazo a otras áreas rurales y aún a zonas urbanas y también a las migraciones a otros países. Los que emigran envían remesas a los miembros de las familias campesinas. Así las actividades y fuentes de los hogares campesinos se han diversificado mucho.

Mientras algunos analistas ven estas transformaciones como una manera de salir de la pobreza y también como un mecanismo para la acumulación y el enriquecimiento de capital, otros lo ven como una mera estrategia de la supervivencia de los hogares campesinos que experimentan aumentos difíciles en competencia con las importaciones de alimentos baratos y los campesinos capitalistas locales. Contrario a estos argumentos en favor de la globalización y de la liberalización, los campesinos no pueden generalmente cambiar las exportaciones no tradicionales (por ejemplo, la semilla de soya, las flores, las frutas y los vehículos) que han llegado a ser más provechosas desde la globalización y la liberalización. Así los campesinos son oprimidos por políticas neoliberales; por un lado, no pueden competir con las importaciones de alimentos ba-

[29] Estos dos significados de "nueva ruralidad", que a menudo no se distinguen claramente en la literatura, se representan bien en la Norma Giarracca, ¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001. Para un análisis de la nueva ruralidad dentro del contexto de América Central, vea Harry Clemens y Raúl Ruben (eds.), Nueva Ruralidad y Política Agraria: Una Alternativa Neoinstitucional para Centroamérica, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 2001.

[30] Según Sergio Gómez muchos aspectos de la supuesta "nueva ruralidad" estaban ya presentes antes de la vuelta neoliberal. Lo que es nuevo, es la última opinión de los analistas de estos cambios, ver S. Gómez, La "Nueva ruralidad": ¿qué tan nueva? Valdivia: Universidad Austral de Chile y Santiago: LOM Ediciones, 2002.

ratos (especialmente si se ponen en ejecución los acuerdos de libre comercio), y por otra parte, no se benefician de las nuevas oportunidades de exportación debido a la carencia de capital, conocimientos técnicos, habilidades de la comercialización, carencia de economías de escala, etc. Para que los campesinos cosechen las ventajas de la globalización y de la liberalización el Estado tiene que emprender medidas especiales en favor de la agricultura campesina y superar los obstáculos antes dicho. Sin embargo, todo lo contrario ha sido el caso del cambio a la política neoliberal, la que ha dejado lejos las pocas medidas de apoyo que el Estado proporcionaba a algunos campesinos en el período de la industrialización de la importación-substitución, proteccionismo y desarrollismo tal como crédito, asistencia técnica, e incluso tierra en los países que implementaron reformas en el tema de tierra[31].

Una manera menos común de usar el término "nueva ruralidad" se refiere a las ofertas de la política diseñadas por esos analistas que desean superar las consecuencias negativas del neoliberalismo para los campesinos y tengan como objetivo la puesta en práctica de políticas alternativas al neoliberalismo, así como la realización de otras metas. La agenda de la "nueva ruralidad" es animar un proceso del desarrollo centrado en el cultivo campesino, sustentabilidad, equidad, participación social, descentralización, desarrollo local, empoderamiento (especialmente de mujeres), empleo rural (especialmente para los jóvenes), el cultivo orgánico, alimentos de mejor calidad, mayor diversidad, promoción de las nuevas demandas del lugar, competitividad, entre otros esfuerzos[32]. Mientras yo simpatizo completamente con este punto de vista de la nueva ruralidad, especialmente debido a su enfocamiento en el campesinado y en el alivio de la pobreza rural, una de sus desventajas es que los autores no pueden especificar cómo apuntan alcanzar esas varias metas. Los abogados de la nueva ruralidad no son suficientemente explícitos en la indicación del grado en que el Estado necesitaría estar implicado en la realización de esos aciertos.

[31] Max Spoor ha demostrado que el funcionamiento de la agricultura ha sido mejor bajo el ISI que después de la liberalización, ver "Incidencia de dos décadas de ajustes en el desarrollo agrícola de América Latina y el Caribe" en M.B. de A. David (ed.) *Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe ¿La Construcción de un Nuevo Modelo?* Bogotá: Alfaomega, 2001, pp. 135-164; así como su artículo "Régimen político y funcionamiento del sector agricultura en América Latina y el Caribe durante las últimas tres décadas", *Diario del Cambio Agrario*, 2 (3), 2002, pp. 381-400. El precio de la discriminación contra agricultura durante ISI fue compensada por las medidas de apoyo que favorecieron en gran parte a grandes granjeros pero también beneficiaron a algunos pequeños y que los pensadores neoliberales no pudieron tomar completamente en cuenta en su crítica de ISI, vea A. O. Krueger, M. Schiff y A. Valdés (eds.), *La economía política del Precio de la agricultura política: Vol. 1 América Latina*, Baltimore (MD): Prensa de la Universidad de Johns Hopkins para el Banco Mundial, 1991; así como M. Schiff y A. Valdés (1998), "El pilar de la agricultura en los países en vías de desarrollo, en C. K. Eicher y J. M. Staatz (eds.), *Desarrollo Agrícola Internacional*, Baltimore (MD): Prensa de la Universidad de Johns Hopkins, pp. 226-233.

[32] David Barkin, "La nueva ruralidad y la globalización", en Edelmira Pérez y María Adelaida Farah (eds.) La nueva Ruralidad en América Latina. Maestría en Desarrollo Rural 20 años, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Desarrollo Rural, Tomo 2, 2001, pp. 21-40.

Esto puede ser porque algunos autores desean -la mayoría, sino todos- las iniciativas vengan de abajo. O puede que no deseen admitir que los costos de tales alternativas de la política serían extremadamente altos y difíciles de llevar para el Estado, así que no podría ponerlos en ejecución. Otro defecto en su análisis es que algunas de las metas aparecen contradictorias como por ejemplo, el logro de la competitividad y de cultivar sustentabilidad ambiental u orgánica. Así, estas ofertas para una nueva ruralidad o alternativa harían frente a obstáculos económicos y políticos importantes.

2.4. Sustentos rurales: ¿nuevo paradigma emergente?

En los años 90 los sustentos rurales se acercan como una manera de superar algunos defectos de las teorías frecuentes del desarrollo rural que eran consideradas demasiado economicistas (como en la visión neoclásica) o demasiado deterministas y estructuralistas (como en la visión marxista). Algunos investigadores de la pobreza sentían que un nuevo acercamiento fue requerido para ganar una comprensión mejor de los pobres rurales. El acercamiento rural de los sustentos está a un cierto grado interdisciplinario y da importancia a la agencia de agentes, es decir a la capacidad de los campesinos de construir sus propias estrategias de sustento[33]. Es un acercamiento que se ha utilizado cada vez más en el análisis de la pobreza, especialmente por los investigadores de instituciones académicas como el Instituto de Estudio de Desarrollo (IDS) en la Universidad Sussex y la Escuela del Estudio del Desarrollo (DEV) en la Universidad del Este de Anglia, por ONG como Oxfam y por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del trabajo gubernamental Británico. Los estudios ven la pobreza como si fuera multidimensional y a los pobres rurales no como víctimas pasivas e impotentes del sistema capitalista y del proceso de globalización, sino como los temas que construyen sus propias estrategias de sustento dibujando en una variedad de recursos.

Entre estos recursos está el "capital social" que particularmente en momentos de la crisis extrema ayuda a los pobres rurales a sobrevivir confiando en la solidaridad de sus redes y organizaciones sociales de la comunidad. Sin embargo, los sustentos rurales se acercan mientras que la tensión de los recursos de los pobres está comprendida por las limitaciones del capital social y da la importancia debida a las otras formas

[33] Para una buena exposición de los sustentos rurales, vea Frank Ellis, *Sustentos Rurales y Diversidad en Países Desarrollados*, Oxford: Prensa de la universidad de Oxford 2000, pp. 3-27 y Anthony Bebbington, "Capitales y Capacidades: un marco para analizar viabilidad campesina, sustentos rurales y pobreza", Desarrollo Mundial, 27 (12), 1999, pp. 2021-2044. Para un uso de este acercamiento al contexto latinoamericano, vea Annelies Zoomers (ed.), *Tierra y Sustento Sostenible en América Latina*, Amsterdam: Instituto Tropical Real (KIT) y Francfurt: Vervuert Verlag, 2001; y Anthony Bebbington, "Transiciones sustentables, transformaciones del lugar: instalando la globalización y la modernidad", en Roberto N. Gwynne y Cristóbal Kay (eds.), *América Latina transformada: Globalización y Modernidad*, segunda edición, Londres: Arnold y Nueva York: Prensa de la Universidad de Oxford, 2004, pp. 173-192

de capital, particularmente a su carencia de activos y al acceso limitado a los recursos naturales. En este sentido, supera algunas limitaciones de los analistas que confían casi exclusivamente en la noción del capital social, acentuando su importancia como un recurso que los pobres puedan movilizar para su estrategia de los sustentos. Además, los ricos tienen mucho más acceso al capital social así como al "capital político" que los pobres, y así el problema de la desigualdad, deja absolutamente sola a la pobreza.

A pesar de sus ventajas, una limitación importante del acercamiento rural de los sustentos es su carencia de dimensión de poder. Dada la atención escasa al poder político y particularmente a las relaciones de clase[34]. El análisis de la pobreza tiene que ser encajado en relaciones del poder, pues es esto lo que reproduce continuamente la pobreza y son los obstáculos principales para superarla. Otra debilidad del esquema de los sustentos rurales es que tiende a ser no temporal pudiendo fallar en dar la suficiente atención a los procesos históricos. Por ejemplo, no puede capturar cambios estructurales tan bien como las dinámicas de los hogares donde los miembros de los hogares emigran nacional e internacionalmente, a menudo sin volver. Para superar esta debilidad, Haan y Zoomers (p. 45) desarrollan el concepto del camino al sustento que lo definen como "un patrón de las actividades del sustento que emerge de un proceso de coordinación entre agentes, presentando un comportamiento estratégico individual encajado en un repertorio histórico y en la diferenciación social, incluyendo relaciones de poder y los procesos institucionales, ambos juegan un papel en la toma de decisión subsiguiente[35]".

Además, el acercamiento rural de los sustentos tiende a ser enmarcado dentro del contexto nacional y da atención escasa a la dimensión internacional de la pobreza. Con el proceso de la liberalización y la integración adicional de los países desarrollados en el sistema global capitalista, esta dimensión internacional se convierte en un determinante cada vez más importante de las limitaciones y de las oportunidades para las medidas de alivio de la pobreza[36].

2.5. Nuevas dimensiones en estudios de pobreza: etnicidad y género

En el pasado, el estudio de la pobreza incorporó apenas en su análisis la dimensión étnica y de género. Éste fue el mayor

[34] Para una crítica irónica, vea la revisión de Bridget O'Laughlin de varios libros de sustento rural del en *Desarrollo y Cambio*, 35 (2), 2004, pp. 385-403

[35] L. de Haan y A. Zoomers, "Explorando la frontera de la investigación de los Sustentos", *Desarrollo y Cambio*, 36 (1), 2005, pp. 27-47.

[36] La necesidad de moverse desde el "nacionalismo metodológico" en el análisis del desarrollo y de la pobreza es bien hecho por Charles Gore en *Globalización y Pobreza: algunas ediciones metodológicas*, el Hague: Institute de los Seminarios de la investigación de los estudios sociales económicos, 4 de noviembre de 2004. Vea también Charles Gore "La subida y caída del consenso de Washington como paradigma para los países desarrollados" *Desarrollo Mundial*, 28 (5), 2000, pp. 789-804.

error, tanto que la pobreza y la vulnerabilidad son particularmente frecuentes entre mujeres y grupos étnicos en áreas rurales. Sin embargo, desde décadas pasadas, ésta debilidad en los estudios de la pobreza se está rectificando con investigadores, activistas y políticos que han dado vuelta cada vez más su atención a estas dimensiones de pobreza. El aumento de movilización de mujeres y grupos indígenas en búsqueda de sus derechos y sustentos ha sido ciertamente un factor importante en este desarrollo.

Etnicidad

En la mayoría de los países latinoamericanos, la pobreza tiene una dimensión étnica. Esto tiene sus orígenes en el período colonial con la opresión y la explotación de la población indígena por los colonizadores españoles y portugueses. Después de la independencia, la gente indígena continuó siendo discriminada y rechazada hasta el punto que el concepto del "colonialismo interno" fuera acuñado para destacar este hecho[37]. "La pobreza por lo tanto, tiene un color de piel, lengua, lugar de origen y domicilio"[38]. Es bien sabido, pero quizás se asume demasiado fácil, que la mayoría de los pobres rurales están viviendo en comunidades indígenas en el campo. Éste es particularmente el caso en países con una población indígena grande como Bolivia, Ecuador, Guatemala y México. Sin embargo, es incorrecto asumir que toda la gente indígena es pobre y que toda la gente no-indígena no lo es. Algunos programas rurales de alivio de la pobreza no han podido alcanzar un segmento significativo de pobreza rural debido a esta falsa idea[39]. Muchos pobres rurales no-indígenas trabajan como asalariados en actividades agrícolas y no agrícolas bajo circunstancias muy inseguras y viven a menudo en condiciones precarias, en aldeas dispersadas en el campo. Porque ellos no tienen visión indígena ni viven en comunidades indígenas, es que su pobreza es a menudo invisible y así son excluidos de los programas de alivio de la pobreza. Esto puede también ser una opción política deliberada en los casos donde la mayor popularidad se deriva de relacionarse con gente indígena o como resultado de la mayor presión de las organizaciones indígenas. En décadas recientes el movimiento indígena ha llegado a ser más activo y visible ganando la atención de las ONG's particularmente financiados por países extranjeros, pero también de los programas del gobierno.

Incluso si los recursos se enmarcan para las comunidades indígenas como parte de programas de desarrollo antipobreza y/o rurales, no significa necesariamente que todos

[37] Para una discusión del concepto del colonialismo interno, vea Cristóbal Kay, *Teorías latinoamericanas del Desarrollo y Subdesarrollo*, Londres: Routledge, 1989, pp. 58-87.

[38] Adolfo Figueroa, "Innovación Institucional y Erradicación Rural de la Pobreza: el rol de los proyectos de IFAD, Roma: Fondo Internacional para la Agricultura (IFAD), 2003, p. 4.

[39] Este punto es bien discutido por Victor Bretón Solo de Zaldívar, "Cooperación al desarrollo, capital social y neoindigenismo en los Andes Ecuatorianos", *Revisión Europea de los Estudios Latinoamericanos y Caribeños*, No. 73, 2002, pp. 43-63.

los pobres o solamente los pobres en esa comunidad se beneficien de ellos. Se ha observado que la diferenciación socioeconómica existe dentro de muchas comunidades y que a menudo los grupos más ricos son los principales beneficiarios de estos programas[40]. Sin embargo, esto no significa que los recursos no deben ser dirigidos a esas comunidades pero deben saber sus limitaciones y que puede ser requerido un mejor respaldo.

Género

La pobreza también tiene una cara femenina debido al carácter patriarcal de las sociedades Latinoamericanas y a la discriminación contra mujeres en varios niveles, por ejemplo en los hogares y en la economía más amplia en términos del trabajo, la tierra y la demanda de capital. Los grupos más vulnerables de la sociedad rural tienden a ser dirigidos por solitarios y mujeres. Una parte desproporcionada de ellos pueden ser encontrados dentro del indigente y del pobre[41].

Según Ranaboldo y Canedo muchos proyectos rurales de desarrollo, incluyendo los del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD), pasaron tres fases con respecto a su posición sobre mujeres y género[42]. En la primera fase los proyectos de desarrollo dieron prioridad a los aspectos técnicos y productivos y los hogares fueron considerados como unidad de análisis sin hacer ninguna otra distinción dentro de ella. La asistencia técnica y otros elementos productivos del proyecto fueron dirigidos a los hombres quienes asumieron ser cabeza de familia y agricultores. El trabajo de las mujeres fue asociado en gran parte a los niños y a las actividades "complementarias" tales como horticultura de menor importancia, artesanías, transformación de los alimentos, etc. En la segunda fase algunos proyectos tuvieron un componente específico para las mujeres rurales que intentó realzar sus actividades económicas. En la tercera fase, el foco no fueron las mujeres sino el género, pues los proyectos intentaban cambiar las relaciones desiguales entre los hombres y las mujeres. Así la dimensión del género es incorporada en todos los proyectos en mayor o menor grado, intentando autorizar a mujeres.

Sin embargo, las mujeres rurales son distinguidas por clase y etnicidad y esto ha sido considerado en cualquier análisis y proyectos de desarrollo. Es también cuestionable el grado al cual las estructuras patriarcales de la dominación en sociedad pueden ser cambiadas significativamente a través del proyecto rural de desarrollo

[40] Para una cierta evidencia de esta situación, vea Bretón Solo de Zaldívar, *op. cit.*, 2002, entre otros.
[41] Ver, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, 2004, Santiago: ECLAC y ver el particular capítulo 3, "Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de Género", los pp. 133-169.
[42] C. Ranaboldo y M. E. Canedo, *Mujer, Género y Desarrollo Rural: Las Experiencias del FIDA en Bolivia*, La Paz: Centro de Información para el Desarrollo (CID), 1999.

por las ONG's y las agencias de cooperación internacional como IFAD. Sin embargo, Ranaboldo y Canedo consideran que IFAD ha hecho un cierto trabajo pionero en Bolivia hasta incorporar la dimensión del género en proyectos rurales de desarrollo[43].

Muchos gobiernos latinoamericanos, en las últimas décadas, han implementado programas de registro de tierra y titulación para quienes no tenían ningún título de propiedad de las tierras que cultivaban y vivían. Se esperaba que esto conduzca a una mayor seguridad, inversión y por lo tanto renta para los hogares. Presentándose la presión del movimiento y de las organizaciones internacionales de las mujeres, muchos gobiernos también introdujeron la legislación que permite el registro de propiedad y titulación de las tierras, es decir, los certificados se publican con el nombre del marido y de la esposa, en lugar que sea sólo con el nombre del marido como en el pasado. Se espera que esto mejore la posición que estipula a las mujeres permanecer en sus hogares como el bienestar de mujeres y de niños. Aunque se ha obtenido un cierto progreso aumentando la propiedad común o individual de las tierras de las mujeres, se necesita mucho más para mejorar el acceso de las mujeres a la tierra y a otros recursos[44].

Los programas de ajustes estructurales fueron implementados por la mayoría de los países latinoamericanos, y apoyados por las instituciones financieras internacionales como la principal receta para abordar la crisis de la deuda de los años 80 y alcanzar estabilidad macroeconómica. Esto tuvo un efecto devastador en el campesinado y la creciente pobreza rural. Para ocuparse de la futura crisis de los hogares rurales diversificaron sus actividades económicas que conducían a muchos de sus miembros a emigrar, incluso al extranjero, en la búsqueda de empleos y rentas. Esto intensificó el trabajo de las mujeres. También el cambio a las exportaciones agrícolas no tradicionales ha aumentado las posibilidades para el empleo temporal, especialmente para las mujeres. Así que la participación actual de mujeres rurales en la demanda de trabajo es más alta que en el pasado, pero en qué medida esto ha mejorado la posición de las mujeres del hogar y su bienestar debe ser investigado mucho más mientras se mezcla la evidencia[45].

Ciertamente necesita ser dicho mucho más en relaciones de género y pobreza en

[43] Ranaboldo y Canedo, *Mujer, Género y Desarrollo Rural....*, p. 174.
[44] Para un estudio más comprensivo sobre mujeres y los derechos a la tierra en América latina, vea C. D. Deere y M. León, *Autorizando a Mujeres: Derecho a la Tierra y Propiedad en América Latina*, Pittsburgh (PA): Prensa de la Universidad de Pittsburgh, 2001.
[45] Vea, Sara María Lara, ed., *Jornaleras, Temporeras y Bóias-Frias: EL Rostro Femenino del Mercado de Trabajo Rural en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 1995; y Stephanie Barrientos, Ana Bee, Ana Matear e Isabel Vogel, *Mujeres y el Negocio Agrícola: Fenómenos en el Trabajo del Sector de la Exportación de la Fruta Chilena*, Londres: Macmillan, 1999.

el campo, pero por el momento el punto que deseo enfocar es que la pobreza de las mujeres tiene que ser analizada dentro del contexto de las relaciones económicas, sociales, políticas e ideológicas en el nivel local, nacional y global.

3. El problema del campesinado y sus posibilidades de desarrollo[46]

3.1. Supervivencia del campesinado: ¿empobrecimiento o capitalización?

La discusión sobre marginalidad y el sector informal centrado en gran parte en el sector urbano tiene implicaciones relevantes para el análisis del sector rural y la dinámica de la pobreza. El polo marginal de la economía o el sector urbano informal mayor del campesinado en América Latina eran más los productores de la escala pequeña que confiaban en el trabajo de los hogares para la producción de materias agrícolas. El campesinado tenía acceso a la tierra a través de una variedad de medios como la propiedad, en calidad de miembro de una comunidad campesina, arrendamiento y otras formas de alquileres. Similarmente al sector informal urbano, la economía campesina fue ligada generalmente a empresas más grandes y más orientadas comercialmente, primero a la economía del propietario cuando predominó el latifundio o la tradicional gran propiedad y más tarde con empresas agrícolas capitalistas y negocios agrícolas. Tales articulaciones podían ser la disposición del trabajo campesino a la empresa propietaria en el intercambio de dinero o el arriendo de un pedazo de tierra, acuerdos de participación, crédito y relaciones de la comercialización, etc. La prosperidad del campesino o pobreza a menudo fue relacionada de cerca con las fortunas de estas grandes empresas granjeras. El punto que deseo desarrollar es el análisis de la pobreza rural, es trascendental explorar las relaciones complejas del campesinado con el sector del propietario y del granjero capitalista. Entender las causas y las dinámicas de la pobreza en el sector rural es de importancia extrema, quizás más que para el sector urbano, analizarlo dentro del contexto de las variadas y múltiples articulaciones que se desarrollaron en el tiempo entre los diversos tipos de campesinos y el resto de la economía rural y también cada vez más con la economía urbana.

Es necesario distinguir entre por lo menos dos tipos de economía campesina. Por un lado, existen granjas campesinas que tienen acceso directo a la tierra a través de una variedad de formas de propiedad como ser privado, comunal o cooperativo, o a través de un derecho establecido de ocupación. Por otra parte, hay granjas campesinas que sólo tienen acceso indirecto a la tierra con una cierta clase de arrendamiento con los propietarios. El acceso indirecto del campesino a la tierra era importante en términos de tierras cultivadas, empleo y salida de la granja, como la forma directa de acceso campesino a la tierra. Con la mecanización y la modernización del sistema de latifundio o de hacienda, durante los años 50 hacia adelante, los campesinos internos han perdido mucha importancia a menos que pudieran beneficiarse de una reforma de tierras[47]. Pero la suerte de los peasantries externos, en gran parte minifundistas o dueños solamente de un pedazo pequeño de tierra insuficiente para la subsistencia de los hogares, no ha sido mejor.

En una vía similar al análisis de Nun sobre la marginalidad, la modernización del latifundio dio lugar a una reducción drástica de la mano de obra empleada por los propietarios, especialmente en el trabajo del arrendatario, que llegó a superar los requisitos. Muchos de los arrendatarios expelidos por los propietarios vieron difícil continuar viviendo en el campo y por lo tanto una gran proporción emigró a las áreas urbanas. La mayoría de los arrendatarios vivían ya en pobreza y su pérdida de acceso a la tierra hizo su supervivencia aún más precaria y su vida pudo haberse deteriorado más. Sin embargo, con la implementación de las reformas agrarias en la segunda mitad del siglo pasado, muchos arrendatarios de los países latinoamericanos y en algunos casos también los miembros de comunidades campesinas podían conseguir el acceso a la tierra que cultivaban, a alguna nueva tierra o adicional. Sin embargo, las reformas agrarias no podían satisfacer la gran demanda de tierras y muchos campesinos continuaron sin tierras o con tierra escasa para vivir. Además, en algunos casos los beneficiarios de la reforma de tierras la perdieron, debido a la contra reforma o a la liberalización de las demandas de la tierra[48].

La internacionalización de la agricultura de América Latina, el fallecimiento del sistema de la hacienda y el aumento del dominio del capitalista cultivador, han tenido un impacto profundo en el bienestar del campesinado. ¿Cómo están afectando estas importantes transformaciones en el desarrollo de la economía campesina, especialmente con el paso de las políticas neoliberales cada vez más extensas perseguidas por la mayoría de los gobiernos de América Latina? ¿Puede la economía campesina proporcionar el empleo productivo adecuado y rentas de aumento? ¿Los productores campesinos podrán aumentar la productividad de tal modo que proceda el uso de su último rol como fuente importante del alimento económico o llegarán a ser una fuente mera del trabajo económico al sector emprendedor capitalista de granja? ¿Se convertirán completamente en artesanados? Estas pregun-

[46] Muchas de las ideas en esta sección primero fueron presentadas en Cristóbal Kay, "América Latina Rural: Desarrollo Agrícola Exclusionario y Desigual", en Sandor Halebsky y Richard L. Harris (eds.), *Capital, Poder y Desigualdad en América Latina*, Boulder (CO): Prensa de Westview, 1995, pp. 21-51 y Cristóbal Kay, "Desarrollo Rural y Agrario en América Latina Contemporánea", en John Weeks (ed.), *Ajuste Estructural y el Sector Agrícola en América Latina y el Caribe*, Londres, 1995, pp. 9-44.

[47] Para una explicación más completa de los conceptos de la "Economía Campesina Interna" y de la "Economía Campesina Externa" ver, Cristóbal Kay, Desarrollo Comparativo del Sistema Minorial Europeo y del Sistema de Hacienda Latinoamericano', *El Diario de los Estudios Campesinos*, 2 (1), 1974, pp. 69-98.

[48] He analizado este punto en Kay, "Reforma Agraria y la Reforma Contadora Neoliberal..., en Persecución (ed.), *Los Espacios del Neoliberalismo* ..., 2002, pp. 25-52.

tas serán examinadas haciendo referencia al debate latinoamericano en el campesinado y el significado contemporáneo de la economía campesina.

La suerte del campesinado de América Latina ha sido un tema de mucha discusión. En los años 70 la visión dominante del propietario al capitalismo se fue perdiendo, a continuación fue desafiada por quienes acentuaron la resistencia, la vitalidad y la importancia relativa de la economía campesina. La discusión que sobreviene entre los campesinistas que mantuvieron la resistencia del cultivo campesino y los descampesinistas o proletaristas levantando preguntas fundamentales sobre la futura viabilidad del cultivo campesino. El campesinista rechaza la visión que el campesinado está siendo transformado en trabajador asalariado y que está desapareciendo. Argumentan que el campesinado, lejos de ser eliminado, está persistiendo y siendo reforzado. Ellos ven al campesinado como una pequeña escala productora que puede competir exitosamente con los granjeros capitalista[49]. En contraste, los descampesinistas o proletaristas argumentan que la forma campesina de producción es económicamente inviable en el largo funcionamiento debido a las economías de escala, desarrollo tecnológico, etc. El desarrollo capitalista realza el proceso de la diferenciación socioeconómica entre el campesinado que transforma en última instancia a la mayoría en proletarios o trabajadores asalariados, porque solamente algunos pueden llegar a ser capitalistas campesinos[50].

La economía campesina indudablemente sobrevivirá por un cierto tiempo en América Latina[51]. Pero la pregunta dominante se refiere a los términos de la supervivencia de los campesinos: ¿Prosperidad o destitución? ¿Puede la economía campesina proporcionar el empleo productivo adecuado y rentas de levantamiento para superar la pobreza? ¿Los granjeros campesinos podrán capitalizar su empresa y levantar la productividad de tal modo que realcen su competitividad, o serán una fuente mera del trabajo económico al sector del capitalista granjero y semi-proletarios para quien la tierra es demasiado pequeña para generar suficiente renta y tiene que emprender la búsqueda para sobrevivir? Comprender la dinámica de la agricultura campesina es también una manera de comprender la dinámica de la pobreza rural.

Mientras el campesinado está lejos de desaparecer, y está prosperando, apenas con

[49] Un autor representante de la visión *campesinista* es Gustavo Esteva, Y si los campesinos existen?, *Comercio Exterior*, 28 (6), 1978, 699-713.

[50] Un autor dominante de la visión *descampesinista* es Roger Bartra, Y si los campesinos se extinguen?, *Historia y Sociedad*, No. 8, 1975, 71-83.

[51] Se estima que la agricultura campesina latinoamericana abarcó 45 unidades de granja y controló sobre un tercero de la tierra cultivada, considerado casi dos tercios del trabajo total agrícola, y proveído dos quintos de la producción para el mercado interior y un tercero de la producción para la exportación, vea Luis López Cordova, "Tendencias y cambios recientes en la alimentación latinoamericana y la situación agrícola", Revisión de CEPAL, No. 16, 1982, p. 26.

una importancia relativa los productores agrícolas continúan decayendo. Los campesinos latinoamericanos están experimentando un doble ajuste de desarrollo. Primero, enfrentan un ajuste de tierras. No pudiendo adquirir la tierra adicional para equilibrar sus números crecientes, el tamaño mediano de granjas campesinas ha disminuido. En segundo lugar, los campesinos enfrentan un ajuste al empleo, pues las posibilidades de empleo no están acordes con el crecimiento de la población campesina y además se enfrentan a la competición creciente con los trabajadores urbanos para el empleo rural[52]. Este doble ajuste en la economía campesina ha conducido a muchos a emigrar. Esta migración puede variar a partir de algunos meses a algunos años, e incluso llegar a ser permanente. La migración ha llegado a ser cada vez más transnacional. Se menciona a menudo que no son los campesinos más pobres que emigran al extranjero o aún a las áreas urbanas porque se requiere capital para financiar este proceso, pero esto necesita ser investigado. Se requiere alguna investigación adicional sobre las remesas de migrantes para conocer el significado de la estrategia de sustento de los hogares campesinos. ¿Las remesas se utilizan para el consumo o para los ahorros y la inversión en la granja? ¿Deben los gobiernos animar o regular migraciones? ¿Cuán convenientes son las migraciones y las remesas como política para el desarrollo y alivio de la pobreza rural? ¿Cuáles son los impactos sociales y políticos de los migrantes en sus comunidades campesinas?[53]

En general, los campesinos también han respondido a su crisis de supervivencia buscando alternativas y fuentes de rentas no agrícolas. Una proporción de aumento en la renta de los hogares campesinos se origina de salarios y de rentas de las actividades de sus propias granjas, que a menudo son la mitad inferior del total[54]. Este proceso del desagrariarización[55] y semi-proletarianización, es la principal tendencia de despliegamiento entre el campesinado latinoamericano. Así, el campesinado latinoamericano parece ser atrapado en un proceso permanente de semi-proletarianización y de pobreza estructural. Su acceso a las fuentes de la renta granjera, generalmente provienen del salario, les permite aferrarse a la tierra, de tal modo que bloquean su proletarianización. Este proceso favorece a los capitalistas rurales mientras que elimina a los pequeños campesinos como

[52] La "doble presión" es analizado completamente por de Alain de Janvry, Elizabeth Sadoulet y Linda Wilcox Young, Tierra y trabajo en la agricultura Latinoamericana desde los años 50 a los 80, *El Diario de los Estudios Campesinos*, 16, 3, 1989, pp. 396-424.

[53] Algunas de estas ediciones se discuten en Luin Goldring, "Familia y las Expediciones Colectivas a México: una tipología multidimensional", Desarrollo y Cambio, 35 (4), 2004, pp. 799-840.

[54] Ver, Alain de Janvry, Robin Marsh, David Runsten, Elizabeth Sadoulet y Carol Zabin, *Desarrollo Rural en América Latina: Una evaluación y una propuesta*, San José (Costa Rica): Instituto Inter-Americano para la Cooperación en la Agricultura (IICA), 1989, p. 141.

[55] Desagrarización es el proceso por el cual el alcance de actividades agrícolas disminuye en la estrategia del sustento de los campesinos. Para una discusión más completa del concepto vea, Deborah Bryceson, "Teorías y políticas Campesinas: pasado y presente", en Deborah Bryceson, Cristóbal Kay y Jos Mooij (eds.), *Desaparición Campesina? Trabajo Rural en África, Asia y América latina*, Londres: ITDG Publica, 2000, pp. 1-36.

competidores en la producción agrícola y los transforma en el trabajo económico que pueden emplear. Semi-proletarianización es la única opción abierta para aquellos campesinos que desean conservar el acceso a la tierra por razones de seguridad y supervivencia o porque no pueden encontrar empleo suficientemente seguro como trabajadores asalariados en el sector rural o urbano, para arriesgar la migración permanente.

Para muchos pensadores marxistas, el problema de la pobreza rural no se puede solucionar por el capitalismo porque últimamente el proceso de la acumulación depende precisamente de la presencia de una gran cantidad de pobres rurales, que en su capacidad como regimiento de reserva industrial del trabajo, profundizan el poder de trabajadores empleados, de tal modo guardan emprendimientos beneficiosos[56]. Sin embargo, algunos países capitalistas desarrollados han trabajado para reducir drásticamente la pobreza rural como en el caso de Chile, aunque la pobreza todavía sigue siendo un problema.

3.2. Empleos no agrícolas y rentas rurales

El empleo rural no agrícola (RNFE), se refiere al empleo de los miembros de hogares rurales en el sector no agrícola, es decir en fabricas (por ejemplo industria rural e planta de procesamiento agroindustrial) y los servicios (tales como turismo y comercio rurales). Algunos analistas ven la promoción de RNFE y por lo tanto de las rentas no agrícolas rurales (RNFI) como solución al problema de la pobreza rural. Recien la significación de aumento de RNFE en sustentos rurales ha llegado a ser evidente. Mientras que en 1970 en América Latina el 17% de la población rural tenía su ocupación principal en actividades no agrícolas esto se levantó a 24% en 1981[57], lo que demuestra que las actividades secundarias y terciarias en el sector rural han sido más dinámicas que las actividades primarias, por lo menos en términos de empleo. Muchas de estas actividades secundarias y terciarias se derivan de la agricultura como el procesamiento de los alimentos, empaquetado y comercialización del producto agrícola. Así la agricultura dinámica es probable conducirla también a un sector no agrícola rural dinámico. Este cambio a RNFE y a RNFI incluso ha acelerado mucho más en décadas recientes. En los años 80 la renta rural no agrícola (RNAI) consideró 25% a 30% del total de renta rural, en la segunda mitad de los años 90 esta proporción se elevó al 40%[58]. Una proporción más elevada de mujeres que hombres rurales se han enganchado a trabajos no agrícolas. En la mayoría de los países esta parte varió entre el 20% y 55% para los hombres empleados, en el caso de las mujeres empleadas varió entre 65% y 90%[59].

Sin embargo, el empleo no agrícola tiene un diferente significado para los hogares rurales según su nivel de ingresos. Para las casas campesinas pobres RNFE es un mecanismo dominante para conservar el acceso a su diagrama de la tierra pequeño y para mantener una renta de subsistencia. Mientras tanto, para las casas campesinas ricas es una manera de acumular más capital. Este capital puede ser utilizado para ampliar la empresa granjera comprando más tierra o incrementando su productividad en la inversión de maquinarias, fertilizantes, aumentando sus habilidades de trabajo y de gerencia a través de la educación superior etc. Los campesinos pobres dependen de un mayor grado de renta no agricultural que los campesinos ricos pero en términos absolutos esta cantidad es mucho más baja en los hogares pobres que en los ricos[60]. La subida de RNFE y de RNFI es ciertamente un desarrollo atractivo y es una manera de mejorar posibilidades y rentas de empleo en el campo, pero no es ciertamente la medicina para conquistar la pobreza rural.

3.3. Exportaciones agrícolas no tradicionales (NTAXs)

Un factor dominante para el desarrollo futuro de granjeros campesinos, así como el alivio de la pobreza rural, es realzar su competitividad del mercado. Los gobiernos y las ONG's referidos a promover el desarrollo de granjeros campesinos, propusieron una serie de medidas para facilitar su participación en el auge agrícola lucrativo de la exportación. Eran casi exclusivamente granjeros capitalistas los que cosecharon inicialmente los beneficios del negocio de la exportación agrícola no tradicional, pues tenían los recursos para responder relativamente rápido a la nueva estrategia, mirando afuera del desarrollo de las reformas del comercio neoliberal y de la política macroeconómica. La visión del dinamismo del sector de NTAX pensó que un cambio en el patrón de la producción de granjeros campesinos a estos productos apartaría las ventajas del crecimiento de NTAX más extensamente y aseguraría su supervivencia. Sin embargo, la experiencia ha sido algo mezclada según lo demostrado por un estudio del impacto del crecimiento de NTAX en los pobres rurales en Paraguay, basado en la soya y el trigo; Chile, basado en la fruta; y Guatemala, basada en vegetales[61].

Para analizar el impacto del crecimiento de NTAX en pequeños continentes y trabajadores rurales, se discute que esto depende de tres factores: primero, las unidades en reducida escala participan directamente en producir la cosecha de la exportación y gozan de las rentas más altas generadas por ella (lo que llamemos "efecto de adopción de la pequeña granja"); en segundo lugar, si la cosecha de

[56] Tom Brass, comunicación personal vía e-mail de fecha 18 de agosto de 2005.
[57] Vea, Emilio Klein, "El empleo rural no agrícola en América Latina", *Documento de Trabajo*, No. 364. Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), OIT, Santiago, 1992.
[58] Vea, Julio A. Berdegué, Thomas Reardon, Germán Escobar y Rubén Echeverría, "Políticas para promover el empleo no agrícola rural en América Latina", *Perspectivas de los Recursos Naturales*, Londres: Instituto del desarrollo Overseas (ODI), 2000, p. 2.
[59] Thomas Reardon, Julio A. Berdegué y Germán Escobar, "Trabajo no agrícola rural y rentas del empleo en América Latina: descripción e implicaciones políticas", *Desarrollo Mundial*, 29 (3), 2001, p. 400.
[60] Vea, Julio A. Berdegué, Thomas Reardon, Germán Escobar y Rubén Echeverría, "Políticas para promover el empleo no agrícola rural en América Latina", *Perspectivas de los Recursos Naturales*, Londres: Instituto del desarrollo Overseas (ODI), 2000, p. 3.
[61] Vea, Michael R. Carter, Bradford L. Barham y Dinah Mesbah, "Máxima exportación agrícola y los pobres rurales en Chile, Guatemala, y Paraguay", *Revisión de la Investigación Latinoamericana*, 31 (1), 1996, pp. 33-65.

la exportación induce un patrón del cambio estructural que mejora o empeora sistemáticamente el acceso de los pobres rurales a la tierra ("efecto del acceso de la tierra"); y tercero, las exportaciones agrícolas absorben más o menos el trabajo de los hogares sin tierra y granjeros por tiempos ("efecto de la absorción del trabajo")[62]. Sólo en el caso de Guatemala había un crecimiento amplio debido a los efectos positivos del acceso y empleo de la tierra, mientras que lo contrario sucedió en Paraguay dando por resultado el crecimiento del exclusionismo. El caso chileno tenía ambos elementos, el efecto del empleo que era positivo mientras que el efecto del acceso de la tierra era negativo pues el cambio a NTAX empeoró el acceso de campesinos a la tierra. Así en Chile el auge de la fruta exportada ha sido en parte exclusionaria, muchos granjeros campesinos han vendido parte o toda su tierra porque fueron presionados con el auge de la exportación e inclusive al cambio de cosechas tradicionales a la fruticultura incrementó su demanda de trabajo[63].

Hasta ahora solamente una minoría de granjeros campesinos ha cambiado de puesto en NTAXs debido a la restricción financiera, tecnológica, la comercialización y otros tipos de restricciones. Incluso si una gran proporción de granjeros campesinos se fueran al NTAXs, está lejos de afirmar que esto asegurará su supervivencia y que reducirá perceptiblemente la pobreza rural pues hay también muchos riesgos implicados. Así la política de desarrollo rural de NTAX de muchos gobiernos latinoamericanos no se puede considerar como medicina, especialmente si no se toman medidas complementarias para crear los "campos de nivel de juego". La experiencia chilena es ilustrativa en este respeto. Primero, hubo un bajo índice de adopción de NTAXs por los granjeros en pequeña escala por las razones ya mencionadas. En segundo lugar, muchos de los que se cambiaron a NTAXs han fallado, pues no podían soportar las presiones competitivas debido a su posición perjudicada en la comercialización, el crédito, la tecnología, y otros mercados. Como consecuencia del levantamiento de las deudas muchos se esfuerzan para vender sus tierras a menudo a granjeros más grandes o a compañías fruteras transnacionales[64]. Un proceso en curso de la concentración de la tierra también sucede en otras áreas latinoamericanas en las cuales NTAXs se está radicando.

3.4. Substitución de importación del alimento, seguridad del alimento y desarrollo sostenible

Una posibilidad alternativa o adicional casi olvidada de NTAXs para revitalizar al campesino que cultiva y alivia la pobreza rural es realzar la ventaja comparativa del campesinado en la producción del alimento de enganche y en algunos elementos de importación competentes. Esto se puede alcanzar con un programa de "substitución de importación del alimento" (FIS)[65]. Ofertas más radicales llaman a la reconstrucción de la economía campesina con una estrategia de "desarrollo autónomo" que se considere como la llave para el desarrollo sostenible en áreas rurales[66]. Para que una estrategia de desarrollo autónomo tenga mayor éxito en las políticas de apoyo del Estado, se requieren por ejemplo medidas proteccionistas registradas para contrariar las distorsiones en la demanda del alimento mundial que se presenta con subsidios a los granjeros en países desarrollados.

La importación – substitución de alimentos de enganche y granjeros campesinos dirigidos al desarrollo autónomo tiene la ventaja no solamente de ahorrar moneda extranjera valiosa sino de realzar seguridad del alimento, el empleo, y una distribución de ingresos más equitativa así como la reducción de pobreza rural[67]. La expansión de la salida de alimentos de los granjeros campesinos tiene también la ventaja de ser más ecológico ya que utilizan menos productos químicos con respecto a los granjeros capitalistas y también con relación a NTAXs. En vez que la visión NTAXs y de la producción del alimento sea un conflicto o alternativa, puede ser visto como complementario. Es posible considerar una correlación positiva, pues esos campesinos que pueden entrar a la producción agroexportadora lucrativa, pueden utilizar sus crecientes rentas, conocimientos y experiencia en las demandas derivadas de NTAXs para invertir en la productividad que levante sus cultivos alimenticios tradicionales[68]. Similarmente, la búsqueda por los hogares campesinas de granjas para las rentas derivadas de actividades no agriculturales puede, bajo ciertas circunstancias, realzar la capacidad productiva de las actividades agrícolas de la granja. Sin embargo, si tal búsqueda para las rentas adicionales se presenta fuera de señal de auxilio (donde el hogar campesino está luchando para su supervivencia) es inverosímil que una interacción tan positiva entre la granja y las actividades no agrícolas pueda ser alcanzada.

3.5. Reforma agraria: necesaria pero no suficiente

El acceso limitado a la tierra por la mayoría de los campesinos de América Latina es una de las razones principales de la persisten-

[62] Carter, Barham y Mesbah, *"Exportaciones agrícolas ..."*, 1996, pp. 37-38.
[63] Vea, Warwick E. Murray, "Mercados competitivos de exportación global de la fruta: intermediarios de comercialización e impactos en los pequeños cultivadores", *Boletín de la Investigación Latinoamericana*, 16 (1), 1997, pp. 43-55, y Rachel F. Schurman, "Aumentos inciertos: trabajo en los nuevos sectores de la exportación de Chile", *Revisión de la Investigación Latinoamericana*, 36 (2), 2001, pp. 3-29.
[64] Vea, Warwick E. Murray, La herencia neoliberal: política agraria y diferenciación rural en Chile democrático, *Boletín de la Investigación Latinoamericana*, 21 (3), 2002, pp. 425-441.
[65] Vea, Alain de Janvry, "Reformas Sociales y económicas: el desafío del crecimiento equitativo en la agricultura latinoamericana", en Eugenia Muchnik y Alberto Niño de Zepeda (eds.), *Apertura Económica, Modernización y Sostenibilidad de la Agricultura*, Santiago: Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrarios (ALACEA), 1994, pp. 79-98.
[66] Vea, David Barkin, "La reconstrucción de un moderno campesino mexicano", *El Diario de los Estudios Campesinos*, 30 (1), 2002, 73-90.
[67] Vea, Miguel Teubal y Javier Rodríguez, *Agro y Alimentación en la Globalización: Una Perspectiva Crítica*, Buenos Aires: Editorial La Colmena, 2002.
[68] Vea, Alexander Schejtman, "Agroindustria y los patrones de la producción cambiantes en la pequeña agricultura", *Revisión de CEPAL*, No. 53, 1994, pp. 147-157.

cia de la pobreza rural. Mientras que la reforma de tierras es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo rural amplio de base, que reduce pobreza y realza equidad, no es una suficiente condición. Ésta es una de las lecciones dominantes que se pueden derivar de las varias experiencias de la reforma de tierra en América Latina durante la segunda mitad del siglo pasado[69]. Para que una reforma agraria alcance menos pobreza y más equidad es necesario diseñar una serie de medidas de apoyo para los beneficiarios. Entre éstos está la provisión de asistencia técnica, crédito y facilidades de la comercialización para alentar a los beneficiarios de la reformas de tierras a incrementar su productividad y cambiarse a actividades agrícolas y rurales más provechosas.

Un marco de apoyo de política macroeconómica también se requiere para asegurar una reducción en pobreza rural tal como una política de precio agrícola no discriminatorio, una moneda extranjera juiciosa y política comercial que proteja a los campesinos contra la competición extranjera injusta como resultado de los subsidios masivos recibidos por los granjeros en muchos países desarrollados, etc. En estos países estaba una proporción significativa de hogares campesinos derivando una parte importante de su renta de los salarios ganados por algunos miembros de la familia, es necesario asegurarse que las medidas políticas y la legislación protejan a los trabajadores contra patrones abusivos, tal como pagarles salarios demasiado bajos y no poder hacer contribuciones de Seguridad Social.

Además, el proceso de la modernización agrícola hace demandas de aumento en capital y trabajo. Más inversiones en la nueva tecnología, maquinaria, equipamiento, infraestructura, etc., así como en recursos humanos, para mejorar sus habilidades, los niveles de educación y la maestría técnica, son requeridas. También la mejora de la fertilidad de la tierra o la prevención de su deterioración posterior exige más inversiones. Así, mientras el acceso a la tierra es un primer paso necesario para la reducción de la pobreza, el acceso al capital llega a ser cada vez más importante para asegurar la competitividad de la empresa campesina (ya sea individuo, cooperativo o colectivo) y de su capacidad de generar las rentas adecuadas para sus miembros.

Es crucial que el Estado se asegure que los campesinos puedan conseguir el acceso adecuado al capital, proporcionándole directamente o asegurándose que las demandas de capitales privados no discriminen a granjeros campesinos y puedan proveerles finanzas razonables, o a través de una mezcla de fuentes públicas – privadas. Similarmente, el Estado tiene el deber de proporcionar el acceso a una buena calidad de educación a todos los habitantes rurales en el nivel primario y secundario así como a la educación técnica en la agricultura, silvicultura, gerencia de recursos naturales, etc.

Durante los años 60 y 70 la mayoría de los países latinoamericanos implementaron una variedad de reformas de tierras, desaparecieron de la agenda política en los años 80 y 90 por razones políticas y su inhabilidad en resolver las expectativas (quizás poco realistas) que habían creado. Una de las razones dominantes de sus resultados limitados era la falta de provisión de medidas de apoyo adecuadas por parte de los gobiernos, según lo antes mencionado. En los años 90 los investigadores y los políticos han puesto la tierra otra vez en la agenda política influenciada por la preocupación pública de incremento de la pobreza y también por la movilización renovada de campesinos sin tierras e indígenas por tierras y otros derechos. Incluso el Banco Mundial ha reconocido la importancia del acceso a la tierra para reducir la pobreza entre la población rural y ha propuesto una reforma política de demanda asistida de tierras así como una serie de otras medidas políticas tales como el registro y titulación de tierras[70].

Sin embargo, la experiencia ha sido limitada hasta ahora, si no decepcionante[71].

En la era de la globalización neoliberal de hoy, el clima político para las reformas radicales de tierras es más desfavorable que en el pasado debido al limitado rol y poder del Estado, y el mayor alcance y poder de las fuerzas de las demandas, así como de los que controlan la mayoría del capital, particularmente el capital financiero. Se están proponiendo muchas formas de demandas para facilitar el acceso a la tierra para los campesinos sin tierras y pobres, por ejemplo las promovidas por el Banco Mundial. Además la reforma de demanda asistida de tierras ya mencionó que un conjunto de otras intervenciones políticas son especificadas, por ejemplo la creación de condiciones para una demanda más transparente y accesible de ventas de tierras y la demanda del alquiler de la tierra. Las medidas propuestas crearían un campo fiel de juego, reducirían costos de la transacción, evitarían el sobreprecio y facilitarían el acceso a la tierra vía alquileres o compra de la tierra a un segmento

[69] Para una contribución de reformas de tierra en América Latina, vea William C. Thiesenhusen, *Promesas Rotas: Reforma Agraria y el Campesino Latinoamericano*, Boulder (CO): Prensa de Westview, 1995 y Cristóbal Kay, "Reforma agraria latina de América: luces y sombras", Reforma de tierras, Establecimiento y Cooperativas, No. 2, 1998, pp. 8-31, entre otros.

[70] Vea, Klaus Deininger, "Reforma de tierras negociadas como una forma de acceso a la tierra: experiencias de Colombia, Brasil y África del Sur", en Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau y Elisabeth Sadoulet (eds.), *Acceso a la Tierra, Pobreza Rural, y Acción Pública*, Nueva York: Prensa de la universidad de Oxford, 2001, pp. 315-348; y Klaus Deininger, *Políticas de Tierra para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza: Un Informe de la Investigación Política del Banco Mundial*, Oxford y Nueva York: una copublicación de la Prensa del Banco Mundial y de la Universidad de Oxford, 2003.

[71] Para una discusión de la Visión Política sobre Reforma de Tierras del Banco Mundial, Saturnino Borras Jr., "Cuestionando la reforma agraria conducida: experiencias del Brasil, Colombia y Sudáfrica", *Diario del Cambio Agrario*, 3 (3), 2003, pp. 367-394; y un riposte a la crítica del Banco Mundial de supuestas Reformas Agrarias conducidas por el Estado, vea Saturnino Borras, Jr., "Cuestionando la crítica pro-comercio de Reformas Agrarias conducidas por el Estado" *Diario Europeo de la Investigación del Desarrollo*, 15 (2), 2003, pp. 105-128.

más amplio de los pobres rurales[72]. Esto requeriría algunas innovaciones institucionales como una judicatura más eficiente y más accesible para la resolución del conflicto y para asegurar conformidad con los contratos. De hecho, todas estas posibilidades alternativas de ampliar el acceso a la tierra deben ser exploradas. Pero, debido al contexto de estas políticas de demandas, es absolutamente necesario que el Estado implemente una serie de medidas para traer tales innovaciones institucionales, así como el abastecimiento de los recursos y de los incentivos económicos para asegurarse que tal proceso adquiere suficiente ímpetu para llegar a ser sostenible. Es necesario ir más allá del énfasis en demandas exclusivas de los neoliberales y diseñar también políticas de sociedad civil, comunidades o públicos amigables.

Sin embargo, si tales medidas de política de la sociedad civil facilitan un resultado más favorable para los pobres, las demandas amigables se podrían implementar, en mi opinión, todavía estaría lejos de ser suficiente para proporcionar un acceso a la tierra para la mayoría de los campesinos sin tierras y con insuficiente tierra. Así, yo perseveraría mi oferta para una reforma de tierras más asertiva y extensa. En mi opinión, las agencias internacionales y las ONG's deben asistir a las organizaciones del campesinado y de los trabajadores rurales, promoviendo un clima social y político favorable para estas medidas redistributivas más radicales de tierras.

4. Estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza

4.1. Estrategias de desarrollo y capacidad del Estado

¿Cómo reducir y posiblemente superar la pobreza? Sigue del análisis precedente que la pobreza es un fenómeno estructural. Mientras que algunas medidas políticas como la red de seguridad social, trabajo para el alimento, trabajo público, y programas de asistencia social, pueden mejorar la pobreza en el corto funcionamiento, no pueden por sí mismos solucionar el problema de la pobreza. Primero, estas medidas tienden a ser temporales o, si permanecen hechas son probablemente insostenibles debido a su alto costo o carencia de recursos públicos para financiarlos. En segundo lugar, y más importante, estas medidas no pueden ocuparse de la naturaleza estructural de la pobreza y cualquier mejora es reversible.

Un requisito básico para ocuparse de las causas estructurales de la pobreza es diseñar e implementar una estrategia apropiada de desarrollo. Sin embargo, incluso tal estrategia de desarrollo puede fallar en resolver el problema de la pobreza a menos que los

[72] Uno de los libros más autorizados que exploran a fondo los caminos alternativos del acceso a la tierra es el de Janvry, Gordillo, Platteau y Sadoulet (eds.), *Acceso a la tierra....*, 2001. Algunas profundas revisiones de este libro son hechas por Raúl Hopkins publicado en el *Diario de la Economía Agrícola*, de 53 (3), de 2002, de los pp. 669 y por A. Haroon Akram-Lodhi en el *Diario del Cambio Agrario*, 2 (3), 2002, pp. 427-428.

cambios se realicen en el sistema internacional en los niveles económicos, sociales, políticos y culturales. ¿Cómo parecería la estrategia de desarrollo? Es posible encontrar algunas lecciones en las acertadas experiencias de desarrollo, tales como a los del primer grupo que nuevamente industrializar los países (NICs) en Asia Sur-Oriental, principalmente Corea del Sur y Taiwán. En su mayoría es posible tener algunas pistas de estos países pues cada caso es hasta cierto punto único, dadas las características particulares de cada país y del contexto histórico particular. Sin embargo, tales pistas pueden contener lecciones de gran alcance e inspirar el pensamiento más allá y la acción que esos casos acertados demuestran que es posible derrotar la vara de la pobreza[73].

América Latina no pudo vivir con su potencial y dentro de algunas décadas perdió su ventaja histórica sobre el Este Asiático NICs, habiendo empezado su industrialización casi a mitad del siglo anterior. Mientras tanto, debido a las diversas opciones de las políticas tomadas por Corea del Sur y Taiwán podían salir adelante, alcanzar económicamente a América Latina y eliminar la pobreza. ¿Cuáles son las causas dominantes que explican la diferencia en funcionamiento entre el asiático NICs y América Latina? Cuatro factores dominantes pueden ser destacados.

Primero, Corea del Sur y Taiwán podía diseñar una estrategia superior de desarrollo comparada a la estrategia de la industrialización de la importación – substitución, seguida por la mayoría de los países latinoamericanos. La estrategia se considera superior porque condujo consistentemente altos índices de crecimiento económico y de elevamiento de rentas así como la reducción de la desigualdad y la pobreza. La estrategia se podría caracterizar como una de redistribución con crecimiento en el cual el Estado desempeñó un rol dominante en la dirección de la economía proporcionando la protección y los incentivos dominantes a los granjeros y a los industriales para invertir y modernizar sus empresas. También combinó la importación – substitución – industrialización, con la industrialización exportadora orientada consiguió el derecho que ordenaba entre estas varias fases del proceso de industrialización. El Estado animó a los empresarios a tomar ventaja completa del mercado internacional y que hoy sería llamada globalización.

En segundo lugar, Corea del Sur y Taiwán también tenían una mayor capacidad del Estado para implementar una estrategia del desarrollo con respecto a América Latina. Por la capacidad significaba la capacidad de diseñar e implementar las estrategias y las políticas públicas conducentes al desarrollo. Por ejemplo, la capacidad del Estado de transformar el sistema del arrendamiento de la tierra y las relaciones sociales agrarias así como su espíritu emprendedor animante y una interacción positiva entre la agricultura

[73] Una discusión detallada de las lecciones de Corea del sur y Taiwán para América latina se puede encontrar en Cristóbal Kay, "Por qué Asia del Este alcanzó América Latina: reforma agraria, industrialización y desarrollo", Tercer Mundo Trimestral, 23 (6), 2002, pp. 1073-1102.

y la industria que puede responder de una manera flexible a cambiar circunstancias internas y externas. La capacidad deficiente de América Latina con respecto a Corea del Sur y Taiwán, es en parte debido a su estructura de clase polarizada y más atrincherada. El Estado en Corea del Sur y deTaiwán también exhibió una mayor capacidad en "gobernar las demandas" que los países latinoamericanos, con la obvia excepción de Cuba[74].

Tercero, la falta en América Latina de crear una estructura agraria más conducente al crecimiento con equidad y a la realización de una interacción mutua de apoyo entre la agricultura y la industria. Corea del Sur y de Taiwán implementaron una reforma de tierras radical antes que comenzara su proceso de industrialización, mientras tanto, pocos países latinoamericanos realizaron alguna reforma de tierra significativa[75]. Además, esos países latinoamericanos que introdujeron reformas de tierras importantes lo hicieron generalmente después que habían comenzado a industrializar. Los gobiernos no pudieron diseñar las medidas de apoyo para el sector reformado que no podía despegar, se derrumbaron y/o fueron desmontados a menudo por medidas de contra reforma.

Cuarto, la mejor capacidad de Corea del Sur y de Taiwán en diseñar e implementar políticas de recursos humanos apropiadas, industriales y comerciales, es otro factor explicativo de su funcionamiento superior. Mientras que América Latina siguió un comienzo temprano con la industrialización que no podía superar rápidamente las limitaciones de ISI y cambiarse a una exportación orientada y a una estructura industrial competitiva.

Los cuatro factores identificados se interconectan de cerca. La buena fortuna de Corea del Sur y de Taiwán era que manejaban el desarrollo de los alineamientos positivos entre ellos mientras que en América Latina estos factores estaban a menudo en conflicto. Mientras que el NICs asiático tuvo éxito en crear un virtuoso y mutuo reforzamiento ascendente de movimiento entre estos factores, los países latinoamericanos no pudieron hacerlo.

Para alcanzar altos niveles de desarrollo y eliminar la pobreza, es necesario industrializar a un mayor grado. Hay, por supuesto, excepciones de esta declaración general particularmente respecto a las economías pequeñas y a países bendecidos con los recursos minerales ricos. Sin embargo, el desarrollo agrícola por sí mismo es poco probable para resolver el problema de la pobreza. Ésta es la lección general que se ha aprendido de la experiencia histórica de los países desarrollados de hoy. La agricultura puede y necesita hacer una contribución al desarrollo industrial, especialmente en la fase inicial. La industrialización, alternadamente, puede estimular la agricultura proporcionando la productividad dominante que realza las entradas para esto así como un mercado para su salida. Pero la agricultura no debe ser presionada hasta tal punto que los granjeros no tienen largos recursos o incentivos para invertir, para levantar y ampliar la producción. La ventaja del cultivo campesino, según lo demostrado en Corea del Sur y Taiwán, es que tiene una gran capacidad para el trabajo intensivo de todos los miembros de la familia para un giro económico. Los campesinos granjeros requieren pocos incentivos económicos para la ampliación de la producción mientras los propietarios, especialmente en América Latina, requieren un superior y costoso incentivo para alcanzar resultados similares.

A pesar de la transferencia inicial de recursos de la agricultura a otros sectores económicos en Taiwán y Corea del Sur, la política del gobierno dejó los suficientes incentivos económicos para que los campesinos granjeros levanten significativamente productividad y salida agricultural. Al mismo tiempo, es importante para el logro del crecimiento que los recursos transferidos de la agricultura a la industria sean utilizados con eficacia para desarrollar una estructura industrial apropiada. La productividad industrial necesita ser aumentada para poder financiar la acumulación de capital y los salarios eventuales de levantamiento, mientras que el exceso de trabajo proporcionado por la agricultura es agotado. Por lo tanto, el factor crítico para asegurar crecimiento continuo es el logro de la mayor productividad en el uso del recurso a través de la economía, más que la transferencia de recursos de un sector a otro. Esto no significa que tales transferencias no pudieron ser importantes en ciertas etapas del proceso del desarrollo o que deben entrar siempre en una dirección. Es vital que en las transferencias que se hacen en cualquier dirección se maximice el crecimiento de la productividad a través de la economía.

4.2. Roles de la estrategia de reducción de la pobreza (PRSPs) y agencias internacionales

En los años 90, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (el FMI) y la Comunidad Internacional comunicaron resultados decepcionantes de las llamadas reformas políticas neoliberales del "Consenso de Washington" y la accesibilidad a la pobreza proporcionó un incentivo para los países más pobres para desarrollar los supuestos Roles de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSPs). Si el PRSPs de los llamados países pobres altamente endeudados (HIPCs) están considerados ser apropiados, fueron elegidos para el alivio de la deuda y los recursos financieros adicionales se pudieron incluso proporcionar para la ayuda del esquema de la reducción de la pobreza. Una contribución que se distingue del PRSPs es su esfuerzo de reunir a defensores dominantes con un diálogo nacional supuesto para definir estrategias para la reducción de la pobreza.

En América Latina, Bolivia, Honduras y Nicaragua llegaron a ser elegidos para el

[74] La expresión "gobernando el mercado" fue acuñada por Roberto Wade, vea su libro *Gobernando el Mercado: Teoría Económica y el Rol del Gobierno en la Industrialización del Este de Asia*, Princeton (NJ): Prensa de la Universidad de Princeton, 1990.

[75] Varios autores tensionan la importancia fundamental de la reforma de tierras y la redistribución del activo en la experiencia acertada de Asia del Este, entre ellos Roberto P. Korzeniewicz y William C. Smith, "Pobreza, desigualdad, y crecimiento en América latina: buscando el camino a la globalización", *Revisión Latinoamericana de Investigación*, 35 (3), 2000, pp. 7-54.

alivio y de la deuda y el acceso a la ayuda concesionaria del FMI y del BM habiendo producido PRSPs y satisfecho algunos otros requisitos. Es recomendable que el PRSPs en los tres países tenga un comprensivo acercamiento para la reducción de la pobreza y que se haga un cierto esfuerzo con los defensores del pilar a través de procesos de diálogo nacional de consulta. Sin embargo, desafortunadamente ellos tienden a enfocarse en el ajuste macroeconómico a corto plazo y realmente no proporcionan una estrategia para la reducción de la pobreza sino que son simplemente una enumeración de las medidas del orden público dirigidas al alivio de la pobreza sin un ajuste claro de prioridades u opciones estratégicas. Además, en el diálogo nacional previnieron a los defensores de los pilares para discutir la agenda de la política macroeconómica del país. Esto consolidó la suspicacia común entre la gente que el PRSPs fue elaborado por su gobierno para obtener la condonación de la deuda más que la prioridad de reducción de la pobreza.

Otra crítica común del PRSPs en los tres casos, es que están referidos casi exclusivamente a maximizar desarrollo económico bajo la asunción que éste conducirá automáticamente a la reducción de la pobreza. Mientras los altos índices de crecimiento pueden facilitar la reducción de la pobreza, es difícil creer que esto ocurrirá automáticamente a través de algunos mecanismos de "bajo goteo". Poco se propone en estos PRSPs en los mecanismos redistributivos de reducción de la pobreza y la desigualdad. Los expertos tienden a acordar que sin algunas medidas redistributivas, es altamente difícil que las metas del desarrollo del milenio (MDGs) tenga el porcentaje de gente que vive con menos de un dólar americano por día en el 2015, incluso si los países referidos obtienen altos índices de crecimiento[76].

En vista del limitado "bajo goteo" e incluso el efecto concentrador de la renta de las estrategias neoliberales actuales del desarrollo, algunos investigadores han propuesto a favor del pobre políticas de crecimiento que apuntan a reducir la desigualdad -como la trayectoria del crecimiento- que son más conducentes en la reducción de la pobreza[77]. La evidencia demuestra que la alta desigualdad está asociada a la baja elasticidad de la pobreza al crecimiento[78]. Las medidas políticas que conducen al crecimiento a favor del pobre tienden a centrarse en el desarrollo rural, especialmente en el sector campesino, así como en la economía informal urbana, debido a sus efectos de empleo más positivos y de la redistribución de rentas con respecto al sector moderno capitalista[79]. Ofertas más radicales incluyen la redistribución del activo como reforma de la tierra. Sin embargo, estas políticas a favor del crecimiento de los pobres no son particularmente originales como las medidas similares que fueron propuestas ya en los años 70, donde se abogaba una estrategia de desarrollo de "redistribución con crecimiento" y "necesidades básicas"[80]. Lo qué está sucediendo es que ninguno de los PRSPs latinoamericanos propone un "crecimiento a favor del pobre" o la estrategia similar del desarrollo que revela una carencia de estrategias y de visión a largo plazo con respecto a la erradicación de la pobreza[81]. Como una omisión futura de la realidad de que el PRSPs está enmarcado en la política neoliberal dominante actual, no obstante, la segunda generación trata algunas de las consecuencias negativas de la primera generación de reformas neoliberales, tales como el alivio a la pobreza y otras medidas sociales.

Otro aspecto que falta en gran parte del PRSPs es el contexto global, probablemente porque está fuera de su mandato. El PRSPs tiende a centrarse en políticas domésticas y no cuestiona el sistema económico internacional existente. Las reformas del sistema de negociación internacional y de la arquitectura financiera global que eliminan sus aspectos discriminatorios contra países en vías de desarrollo, podrían mejorar ciertamente sus perspectivas y facilitar la introducción de medidas de crecimiento a favor de lo pobres. Incluso los economistas de corrientes como la de Jeffrey Sachs, no obstante su posición centrista,

[76] Luca Russo, *Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: Desafíos y Oportunidades para IFAD*, Roma: IFAD, 2003; y Rob Vos (coordinador), *Informe Regional 2003: ¿Puede la pobreza ser reducida? Experiencia con estrategias de reducción de la pobreza en América Latina*, El Hague: Instituto de Estudios Sociales, 2003.

[77] Nancy Birdsall, Carol Graham y Richard H. Sabot (eds.), *Más allá de las Compensaciones: Reformas del Mercado y Crecimiento Equitativo en América Latina*, Washington, D.C.: Prensa de la Institución Brookings, 1998; Anthony Shorrocks y Rolph Van Der Hoeven (eds.), *Crecimiento, Desigualdad y Pobreza: Perspectivas del Desarrollo Económico a favor de los Pobres*, Oxford: Prensa de la Universidad de Oxford, 2004; Stephan Klasen, "En busca del grail santo. Cómo alcanzar crecimiento a favor de pobre", en Bertil Tungodden y Nicholas Stern (eds.), *Hacia políticas a favor de los Pobres. Procedimientos de la Conferencia Europea de ABCDE*, Washington, D.C.: El Banco Mundial, 2004.

[78] Vea, Roberto Eastwood y Michael Lipton, "Reducción de la pobreza y crecimiento a favor del pobre: significado, evidencia e implicaciones políticas, *Revisión del Desarrollo Asiático*, 18 (2), 2000, pp. 22-58.

[79] Michael Carter y Jonathan Coles, "Desigualdad-reducción del crecimiento en la agricultura: una agenda política amigable del mercado", en Birdsall, Graham y Sabot (eds.), *Más allá de las Compensaciones ...*, pp. 147-182; Andrew Dorward, Jonatán Kydd, Jamie Morrison e Ian Urey, "Una agenda política para el crecimiento agrícola a favor del pobre", *Desarrollo del Mundial*, 32 (1), 2004, p. 73-89; Stephan Klasen, Melanie Grosse, Rainer Thiele, Jann Lay, Jullus Spatz y Manfred Wiebelt, Crecimiento de Operacionalización a favor del pobre. Estudio de una Caso del País: Bolivia, Departamento de Economía, Universidad de Göttingen e Instituto Kiel para la Economía Mundial, 2004; y Andrew Dorward, S. Fan, J. Kydd, H. Lofgren, J. Morrison, C. Poulton, N. Rao, L. Smith, H. Tchale, S. Thorat, I. Urey y P. Wobst, "Instituciones y políticas para el crecimiento agrícola a favor del pobre", Revisión de la política de Desarrollo, 22 (6), 2004, pp. 611-622.

[80] Hollis Chenery, Montek S. Ahluwalia, Clive Bell, John H. Duloy y Richard Jolly (eds.), *Redistribución con crecimiento: Políticas para Mejorar la Distribución de Ingresos en Países Desarrollados en el Contexto del Desarrollo Económico*, Oxford y Nueva York: Prensa de la Universidad de Oxford, 1974; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Conociendo Necesidades Básicas: Estrategias para la Erradicación Total de la Pobreza y el Desempleo*, Ginebra: OIT, 1976; Dharam Ghai, Azizur Rahman Khan y Eddy Lee, *Aprovechamiento de las Necesidades Básicas para el Desarrollo*, Ginebra: OIT, 1977.

[81] Rob Vos y Maritza Cabezas, *Informe Regional 2004 - Resumen Ejecutivo: Ilusiones y Desilusiones con el Crecimiento a favor del Pobre*, El Hague: Instituto de Estudios Sociales (ISS), 2004.

abogan por una serie de reformas en relaciones económicas internacionales como parte de la meta para eliminar pobreza[82].

El impacto del PRSPs en la reducción de la pobreza rural en Bolivia, Honduras y Nicaragua, ha sido hasta ahora decepcionante debido al bajo crecimiento económico previsto y la carencia de comitivas de gobiernos para una estrategia de desarrollo rural a favor del pobre. Las políticas agrarias en los tres países acentúan las exportaciones agrícolas y dan prioridad a la agroindustria, que tiende a favorecer el sector granjero capitalista, con pocos efectos para la agricultura campesina[83]. Sin embargo, algunos trabajos de exportaciones agrícolas no tradicionales como la horticultura y la floricultura, crean algunas posibilidades de empleo para los trabajadores rurales, a veces en condiciones precarias.

Aunque el PRSPs menciona que el sistema de arrendamiento de la tierra es un obstáculo para la reducción de la pobreza, las medidas políticas de tierras se centran en mejorar los registros de tierra y regularizar títulos para dar la mayor seguridad a los propietarios, con la expectativa que esto estimularía la inversión y modernizaría la agricultura. Los donantes internacionales han proporcionado a menudo muchos de los fondos para la modernización de los catastros y programas de titulación de la tierra. Estas medidas no han tenido hasta ahora un impacto significativo en mejorar a los pequeños beneficiarios de los sustentos. Además, el pedido de los campesinos sin tierras y de las comunidades indígenas fue ignorado[84]. Sin embargo, en Bolivia muchas comunidades indígenas han podido mejorar sus derechos propietarios sobre sus territorios con el PRSPs y las movilizaciones de sus bases para ejercer sus derechos ancestrales[85].

Según un estudio realizado por Trócaire, una ONG irlandesa de desarrollo conocida y respetada, "IFAD, es una de las organizaciones internacionales que ha hecho una gran contribución a las discusiones de las causas de la pobreza rural y de las políticas para combatirla"[86]. Éste es un problema de juicio y pueden diferenciarse opiniones sobre este gravamen. Pero no tengo ninguna vacilación en convenir con la evaluación de IFAD en cuanto a los apremios principales que hacen frente a América Latina con respecto a la erradicación de la pobreza: "a) políticas macroeconómicas adversas; las crisis financieras global y regional y las trabas del comercio aplicadas por los países desarrollados; b) debilidades institucionales; c) carencia del acceso a los activos como la tierra, agua y finanzas, etc.; d) inversiones limitadas en capital humano y social, infraestructura pobre y escasa ayuda a los servicios desarrollados; y e) dificultades en ocuparse de las publicaciones relacionadas con la heterogeneidad, el género y la pertenencia étnica en áreas rurales"[87]. Sin embargo, el estudio de Trócaire también lamenta la carencia de la influencia de IFAD en el diseño y la ejecución del PRSPs, así como en otras políticas relacionadas con la pobreza rural, que atribuye a la carencia de IFAD de presencia física en la región[88]. Yo endosaría ciertamente tal juicio, por lo que Bolivia está concertada como mi investigación sobre pobreza rural en el país que la confirma.

También endoso la llamada que los autores del estudio de Trócaire hacen a IFAD para tomar un rol de dirección en el área crítica de la reforma de tierras y para que los pobres tengan acceso a la tierra[89]. Sin embargo, soy menos optimista que ellos en cuanto a la comisión de IFAD en tomar este desafío, dada la naturaleza sensible política de esta publicación en los países referidos. Estoy menos seguro que la opinión de IFAD sobre reforma de tierra es bastante adecuada para hacer una mayor diferencia a la estructura altamente desigual del arrendamiento de la tierra en la mayoría de los países de la región. Mientras IFAD indica que la "desigualdad extrema de la tierra es mala para el crecimiento, y dirige sus ventajas lejos del pobre rural"[90] y que la "redistribución de la tierra es un arma de gran alcance contra la pobreza"[91], aparentemente endosando las ofertas del Banco Mundial para la reforma de tierras "demanda-amistosa" o "demanda-asistida", esto limita cualquier posibilidad de redistribución importante de tierras y de erradicación rural de la pobreza[92]. Esta posición del Banco Mundial respecto a la reforma de tierras se presenta como opinión negativa de IFAD sobre el "estatus" y la re-

[82] Jeffrey Sachs, El fin de la Pobreza: Cómo podemos hacer que suceda en el curso de nuestra vida, Londres: Penguin Boos, 2005.

[83] Jennifer Cornally, Tom Crowley y Sally O'Neill, *El Impacto de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en el sector Rural en Honduras y Nicaragua*, Tegucigalpa: Trócaire e IFAD, 2004; y Cristóbal Kay, "Pobreza y Estrategias de Desarrollo Rural en Bolivia: ¿Está impulsando la ENDAR las Capacidades Campesinas?, *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, No. 38, 2005, pp. 109-139.

[84] Cornally, Crowley y O'Neill, *El Impacto de la Pobreza...*, 2004.

[85] Cristóbal Kay y Miguel Urioste, *Reforma Agraria inconclusa de Bolivia: Pobreza Rural y Políticas de Desarrollo*, El Hague: ISS/UNDP, Documento de Políticas de Tierra, Pobreza y Acción Pública No. 3, 2005. Una versión levemente ampliada y actualizada de este documento se ha publicado en español, Ver Miguel Urioste y Cristóbal Kay, *Latifundios, Avasallamientos y Autonomías: La Reforma Agraria Inconclusa en el Oriente*, La Paz: Fundación TIERRA, 2005.

[86] Cornally, Crowley y O'Neill, *El Impacto de la Pobreza...*, 2004, p. 79.

[87] Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD), Documento de Estrategia Regional para América Latina y el Caribe: *Estrategia de IFAD para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe*, Roma: 2002, p. 6.

[88] Cornally, Crowley y O'Neill, *El Impacto de la Pobreza...*, 2004, p. 80.

[89] Cornally, Crowley y O'Neill, *El Impacto de la Pobreza...*, 2004, p. 82.

[90] IFAD, Informe Rural de la Pobreza 2001: *El desafío de la Conclusión de la Pobreza Rural*, Oxford: Prensa de la Universidad de Oxford, 2001, p. 5. Según lo fuertemente indicado por Ruerd Ruben y Zvi Lerman en su artículo "Por qué los campesinos nicaragüenses permanecen en las cooperativas de producción agrícola" *Revisión del Estudio Europeo de América Latina y el Caribe*, No. 78, 2005, pp. 31-45: "El acceso a la tierra es el principal determinante del bienestar en las comunidades rurales. Dar a la gente rural más tierra es la manera más segura de aliviar pobreza, aumentar las rentas y mejorar el bienestar" (p. 44).

[91] IFAD, Informe de la Pobreza Rural 2001..., p. 73.

[92] Para la visión de desarrollo del Banco Mundial sobre la Reforma de Tierras, vea Klaus Deininger y Hans Binswanger, "La evolución de la política de tierras del Banco Mundial", en de Janvry, Gordillo, Platteau y Sadoulet (eds.), *Acceso a la tierra...*, 2001, pp. 406-440.

forma de tierras expropriatorias del pasado, así como su opinión: "reforma agraria basada en la expropiación de la tierra no es viable"[93]. La reforma de tierra es de hecho una arma crucial en la lucha contra la pobreza rural pero una "demanda-amistosa", "vendedor – prevenido y comprador – prevenido" o la reforma de tierra "negociada", no nos llevará a la meta deseada, como lo discutí en la sección de "Reforma Agraria: Necesaria pero no Suficiente" en este ensayo.

4.3. Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)

La erradicación de la pobreza requiere ciertas reformas institucionales tales como el desarrollo de una nueva relación entre el estado y la sociedad civil. Crear un marco más participante puede hacer posible establecer los mecanismos para regular y gobernar el mercado para beneficio de la mayoría en sociedad y particularmente para los pobres rurales. El Estado necesita descentralizarse e importar algunos de sus poderes, recursos financieros y actividades a los gobiernos locales y organizaciones civiles, tales como ONG's organizaciones del productor y del consumidor, sindicatos, mujeres y asociaciones ecológicas. Éstos deben desempeñar un rol de aumento en la formulación y la implementación de la política. Las ONG's son conocidas particularmente por establecer relaciones de funcionamiento cercanos con organizaciones de los pueblos y su distrito electoral. A través de América Latina, las ONG's que trabajaban con los pobres rurales han aumentado grandemente desde los años 80. Hasta ahora es difícil determinar su impacto, pero se discute a menudo que sus actividades han mejorado por lo menos algunos efectos negativos de ciertas políticas y condiciones de mercado desfavorables. En algunas situaciones su intervención pudo también haber mejorado estándares de vida[94].

En algunos casos, los gobiernos latinoamericanos han comenzado a subcontratar ciertas actividades de las ONG's como la asistencia técnica para los granjeros campesinos, así como a dar mayor poder y recursos a las agencias estatales locales por un proceso de descentralización. Sin embargo las ONG's se enfrentan a un dilema cuando dependen demasiado de los recursos del gobierno, y parecen implementar políticas de gobierno, así pueden perder la ayuda de los pueblos y su legitimidad[95]. Pero si las ONG pueden alternadamente influenciar la política del gobierno haciéndola más sensible hacia el campesino, el género, el indígena, la ecología y la pobreza pública, entonces esta relación más cercana es sólo para ser bienvenida. Generalmente, las ONG's tienen limitados recursos y esto reduce la cobertura de sus actividades a un número limitado de beneficiarios. En los países donde el Estado ha sido drásticamente reducido, las ONG's han sido utilizadas a menudo como paliativas para superar la abdicación de la responsabilidad social por el Estado. Así los acoplamientos más cercanos entre el Estado y las ONG's pueden ser de prosperidad.

Si los altos índices de pobreza rural en la mayoría de los países latinoamericanos sólo se han reducido a los niveles aceptables, tiene que haber un cambio importante en el poder hacia el pobre rural y hacia esos grupos confiados en la erradicación de la pobreza. Es difícil considerar tal panorama en el futuro cercano o aún distante. Esto no significa que los investigadores y los políticos en cuestión permitan que aparezcan como panoramas utópicos las políticas para la erradicación de la pobreza. La brecha competitiva de aumento entre el campesino y granjero capitalista debido a la modernización desigual de la agricultura, limita la supervivencia de los productores campesinos y perpetúa la pobreza rural. El lema neoliberal de "conseguir precios correctos" no es ciertamente una medicina para el desarrollo rural[96]. Se requiere una redistribución de activos así como el empoderamiento de los campesinos y trabajadores rurales. Esto también llama a las políticas del gobierno que facilitan el acceso campesino al desarrollo de los recursos humanos, al crédito y a los programas de asistencia técnica.

Los gobiernos también tienen que dar mayor prioridad a la diversificación, educación, salud e infraestructura rurales que se apuntan particularmente en las pequeñas comunidades. Las ONG's y el sector privado pueden implementar algunos de estos proyectos. Tales reformas políticas tienen poca ocasión de tener éxito a menos que los campesinos y los trabajadores rurales desarrollen sus propias organizaciones, como asociaciones del productor y de la comunidad, cooperativas y sindicatos. Es solamente a través de la creación de un poder compensatorio de los campesinos y de los trabajadores rurales que podrán formar el futuro de sus beneficios, más que tener que aceptar continuamente las desventajas del pasado y presente. Si estas ofertas son o no adoptadas, es una pregunta abierta, pero hay argumentos para un cierto optimismo, tanto que nuevos movimientos han emergido y están disputando políticas neoliberales.

[93] IFAD, *Documento de Estrategia Regional...*, 2002, p. 9; y Benjamín Quijandría, Aníbal Monares y Raquel Ugaz de Peña Montenegro, *Hacia una Región sin Pobres Rurales*, Roma: IFAD y Santiago: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), 2001, p. 53. IFAD asume demasiado fácil que la reforma de tierras basadas en la expropiación no son muy viables aparentemente olvidándose del programa Brasileño de reforma de tierras en curso así como la movilización de continua de los campesinos y de los grupos indígenas por la tierra y el territorio.

[94] Para un análisis del rol de las ONGs en la reducción rural de la pobreza, principalmente en Bolivia y Perú, vea Anthony Bebbington, "ONGs y Desarrollo Desigual: geografías de la intervención del desarrollo", *Progreso en Geografía Humana*, 28 (6), 2004, pp. 725-745.

[95] Esta relación es explorada en David Hulme y Michael Edwards (eds.), ONGs, *Estados y Donantes. Demasiado cerca para la comodidad?*, Londres: Macmillan y Nueva York: Prensa del St. Martins, 1996.

[96] Vea, Hans Binswanger, Gershon Feder y Klaus Deininger, "Poder, distorsiones y reforma en relaciones de la región agrícola, en Jere Behrman y T. N. Srinivasan (eds.), *Manual de la Economía del Desarrollo*, Vol. 3, Amsterdam: Holanda del Norte, 1995, pp. 2661-2761.

4.4. Estrategias de desarrollo y globalización: Neoliberalismo y neoestructuralismo

El expediente demuestra hasta ahora que, "en promedio, con las reformas neoliberales los países latinoamericanos... no han podido aplicar políticas que firmemente avanzan en el crecimiento, estabilidad, reducción de la pobreza y desigualdad, y las mejoras de base del capital humano"[97]. Algunas de las razones avanzadas para esta falta, son la manera dogmática y uniforme en la cual las reformas neoliberales fueron implementadas, con escaso respeto a los diversos contextos económicos, sociales, políticos y culturales de varios países[98]. Ciertamente los resultados variaron entre diversos países, también debido a las diferencias en factores tales como la consistencia o la inconsistencia en el uso de las reformas y las políticas neoliberales, su estado completo o incompleto y los factores internacionales[99]. Algunos analistas también tensionan la importancia principal del contexto institucional en la determinación del resultado de las estrategias y políticas de desarrollo[100]. De hecho, según lo discutido en la sección anterior uno de los ingredientes dominantes para el éxito de Corea del Sur y Taiwán ha sido la capacidad superior del Estado con respecto a América Latina.

Los investigadores y las instituciones en cuestión, se han hecho cada vez más vociferantes en precisar el impacto adverso de la modernización agrícola neoliberal latinoamericana en el campesinado y la caracterizaron como "concentradora y exclusionaria"[101]. Ellos abogaron una estrategia que incluye el campesinado en el proceso de la modernización[102]. Generalmente y en una vía similar, los neoestruturalistas han hecho las ofertas para los "cambios de patrones de la producción con equidad social" para resolver los desafíos de una creciente economía mundial global[103]. El logro de una estrategia tan amplia a favor del desarrollo de los pobres, requiere políticas más proactivas del Estado que las contempladas por neoliberales para superar faltas y diagonales del mercado contra el campesinado. El neoestructuralismo presenta hasta ahora la alternativa más creíble al neoliberalismo y merece así una cierta discusión.

Los neoestructuralistas discuten que la globalización en la fase neoliberal actual, lejos de conducir a la convergencia, según lo afirmado por neoliberales, reproduzca y exacerbe cuatro asimetrías importantes: en progreso técnico, vulnerabilidad financiera, vulnerabilidad comercial y movilidad económica de factores de la producción[104]. Mientras que las reformas neoliberales han realzado grandemente la movilidad del capital, la movilidad del trabajo continúa siendo restringida. Esta asimetría inclina la distribución de la renta en favor del capital, y los lugareños trabajan en una desventaja, especialmente en la periferia o en los países desarrollados, debido al exceso de trabajo. Para superar estas asimetrías los neoestructuralistas proponen una agenda global que incluya medidas para realzar la transferencia de progresos técnicos del centro a los países de la periferia; promueve el desarrollo institucional, social, humano y capital del conocimiento para consolidar un crecimiento endógeno en los países de la periferia; asegure la participación adecuada en la toma de decisión a nivel internacional; baje gradualmente las barreras a la migración de trabajo, particularmente de los países de la periferia a los de la base; disminuya la volatilidad financiera; y reduzca los subsidios importantes de la producción y de exportación de materias agrícolas en las economías del centro y de las bases[105].

[97] Extraído de p. 162 en el artículo por Evelyne Huber y Fred Solt, "Exitos y Fallas del Neoliberalismo", *Revista de la Investigación Latinoamericana*, 39 (3), 2004, pp. 143-164.

[98] Para una contribución comprensiva del neoliberalismo en varias dimensiones mencionadas, vea Roberto K. Gwynne y Cristóbal Kay (eds.), *América Latina transformada: Globalización y Modernidad*, segunda edición, Londres: Arnold y Nueva York: Prensa de la Universidad de Oxford, 2004.

[99] Una excelente evaluación del impacto económico del neoliberalismo en países latinoamericanos seleccionados puede ser encontrado en Barbara Stallings y Wilson Perez, *Crecimiento, Empleo y Equidad: El Impacto de Reformas Económicas en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.: Prensa de la Institución Brookings, 2000.

[100] Michael Walton, "Neoliberalismo en América Latina: bueno, malo, o incompleto?", Revisión de la investigación latinoamericana 39 (3), 2004, pp. 164-183.

[101] Para las descripciones útiles de la transformación neoliberal de la agricultura y de su impacto en el campesinado vea, Jhon Weeks (ed.), *Ajuste Estructural...*, 1995; María Beatriz de A. David (ed.), *Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*, Bogotá: Alfaomega, 2001; Tom Brass (ed.), *Campesinos Latinoamericanos, Londres: Frank Cass, 2002*; Blanca Rubio, *Explotados y Excluidos: Los Campesinos Latinoamericanos en la Fase Agroexportadora Neoliberal*, segunda edición, Ciudad de México: Plaza y Valdés, 2003; Mónica Bendini, Salete Cavalcanti, Miguel Murmis y Pedro Tsakoumagkos (eds.), *El Campo en la Sociología Actual: Una Perspectiva Latinoamericana*, Buenos Aires: Editorial La Colmena, 2003; y Cristóbal Kay, "Estrategias de vida y perspectivas del campesinado en América Latina", *ALASRU (Nueva Época) Análisis Latinoamericano del Medio Rural*, No. 1, 2005, pp. 1-46

[102] Vea, Miguel Murmis, "Incluidos y excluidos en la reestructuración del agro latinoamericano", *Debate Agrario*, No. 18, 1994, pp. 101-133.

[103] Vea, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), *Cambiando los Patrones de Producción con Equidad Social*, Santiago: Naciones Unidas, ECLAC, 1990.

[104] Hay una literatura de aumento, así como debates, sobre la relación entre la globalización y la pobreza. Mientras que para algunos analistas la globalización conduce a una mayor desigualdad y pobreza, vea por ejemplo, Robert Hunter Wade, "La globalización está reduciendo la pobreza y la desigualdad?", *Desarrollo Mundial*, 32 (4), 2004, pp. 567-589; para otros esto conduce a índices de crecimiento más altos y a menos desigualdad y pobreza, vea por ejemplo, Banco Mundial, *Globalización, Crecimiento, y Pobreza: Construcción de una Economía Mundial Inclusiva*, Nueva York y Oxford: Prensa de la universidad de Oxford para el Banco Mundial, Washington, D.C., 2002. Para un estudio comprensivo en América latina, vea Enrique Ganuza, Samuel Morley, Robinson Sherman y Rob Vos (eds.), *La Liberación Negociada y la Exportación Conducida, ayudan a reducir la pobreza? Éxitos y Fallas en América latina en los años 90*, Londres: Edward Elgar. Para un análisis general y breve de cómo está afectando la globalización en la pobreza rural, vea Tony Killick, "Globalización y los pobres rurales", *Revisión del Desarrollo Político*, 19 (2), 2001, pp. 155-180. Para un análisis de cómo mejorar la relación entre el comercio internacional y la reducción de la pobreza, vea la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), *Reporte de los Países menos Desarrollados 2004*, Naciones Unidas: Nueva York y Ginebra, 2004. Hace algunas décadas las teorías estructuralistas y de dependencia ya han trazado la atención de los posibles efectos negativos del comercio en la distribución de los ingresos y de la pobreza en países desarrollados.

[105] Vea, ECLAC, *Globalización y Desarrollo*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), Naciones Unidas, 2002.

Relacionado más específicamente con el problema de la pobreza, los neoestructuralistas acentúan la necesidad de realzar equidad y ciudadanía. En cuanto a equidad, esto tiene tres dimensiones o metas. "La primera, reducir al mínimo la proporción de las personas y hogares de quienes las condiciones de vida están por debajo de los que la sociedad considera aceptable, no sólo económicamente sino también social y políticamente"[106]. La segunda se refiere a la abolición progresiva de la discriminación debido a las diferencias sociales, étnicas o de género. Finalmente, la tercera se refiere a la concentración de poder y de la abundancia. En cuanto a la ciudadanía, los neoestructuralistas lamentan que la globalización y el neoliberalismo han erosionado la cohesión y solidaridad social así como la acción colectiva para el bien común.

El énfasis de los neoliberales en las relaciones del mercado, ha fragmentado e individualizado la sociedad. Los Neoestructuralistas proponen volver a conectar al individuo con la sociedad desarrollando la ciudadanía, que implica una comisión recíproca entre las instituciones públicas y el individuo. Para este propósito el Estado debe promover la educación, empleo, salud y seguridad social entre los ciudadanos. El realce de la cohesión social implica la participación del individuo en la vida pública y en los procedimientos de toma de decisión que afectan los sustentos y el futuro del país. Sólo consolidando ciudadanía es posible ganar la suficiente cohesión social y legitimidad política para emprender las transformaciones principales requeridas para alcanzar el desarrollo equitativo y sostenible y la eliminación de la pobreza[107].

Hasta hoy, Chile es el único país en América Latina en haber satisfecho las expediciones de los reformistas neoliberales. El sistema inicial de reformas, del golpe militar de septiembre de 1973 hasta la crisis económica de 1982-83, fue lanzado dentro de un molde neoliberal altamente doctrinario y autoritario. El gobierno cambió a un sistema más pragmático de las políticas neoliberales que introdujeron algunos controles económicos y políticas sociales. Con la transición democrática en 1990, los gobiernos sucesivos de la "Concertación" formados por una coalición del centro de partidos izquierdistas, han procurado cambiar de puesto a un "crecimiento con equidad" o al sistema del neoestructuralismo de políticas. Los gobiernos de Concertación alcanzaron incluso índices más altos de desarrollo económico que durante la dictadura, mientras que en el mismo tiempo se tuvo pobreza como resultado

[106] Cita tomada de ECLAC, *Equidad Social y de Patrones Cambiantes de la Producción: Un Acercamiento* [illegible] *grado*, Santiago: Comisión Económica para América latina y el Caribe (ECLAC), Naciones Unidas, 1992, p. [illegible]

[107] Vea, ECLAC, Equidad, desarrollo y ciudadanía, Santiago: Comisión económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), Naciones Unidas, 2001.

del incremento substancial en gran parte del gasto social[108]. En 1990, el 38.6% de la población del país vivió debajo la línea de la pobreza, antes de 2003 ésta había caído a un 18.8% y los niveles extremos de pobreza o de indigencia habían disminuido de un 12.9% a un 4.7%. En cuanto a la pobreza rural, había caído de un 39.5% a un 20.1%, mientras que bajó la indigencia rural del 15.2% al 6.2% durante el mismo período. En áreas urbanas los niveles de pobreza y de indigencia para 2003 eran de 18.6% y 4.5% respectivamente[109]. En términos relativos, la pobreza y la indigencia en las áreas rurales continuaron siendo más altas que en las áreas urbanas. Lo significativo es que el porcentaje de la gente indigente bajó más rapidamente que el porcentaje de los pobres no indigentes.

Injertando elementos del neoestructuralismo sobre el marco económico neoliberal heredado que los gobiernos de Concertación, lograron tener éxito contra la pobreza. Pero el Estado, las instituciones relativamente fuertes y estables, y las políticas económicas y sociales competentes, también contribuyeron a este resultado favorable de las altas tasas de crecimiento con la importante reducción de la pobreza. Dentro de América Latina, solamente Uruguay tiene niveles más bajos de pobreza que Chile, pero antes del año 2000, Chile había alcanzado a Uruguay en el índice humano del desarrollo[110]. Por otra parte, mientras que en casi todos los países de Latinoamerica fue reducida la pobreza durante este período, fue solamente por un pequeño margen que puede ser medido por el hecho que el conjunto de pobreza de la región bajó solamente desde un 48.3% a un 44.0%, mientras que la pobreza rural cayó de un 65.4% a un 61.8%[111]. Sin embargo, los gobiernos de Concertación no han podido hasta ahora actuar con equidad, pues no han podido reducir la desigualdad de la renta que continúa siendo una de las peores de América Latina[112]. Parece que el modelo neoliberal

[108] Un análisis comprensivo de la pobreza rural y de las políticas públicas durante los gobiernos de Concertación es realizado por Claus Köbrich, Liliana Villanueva y Martine Dirven, *Pobreza Rural y Agrícola: Entre los Activos, las Oportunidades y las Políticas, una Mirada hacia Chile*, Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie Desarrollo Productivo No. 144, 2004. Para una comparación de la Pobreza Rural en Chile entre los años 60 bajo un gobierno democrático y la última parte de la dictadura de Pinochet, vea a Christopher D. Scott, "Fortunas mezcladas: un estudio de la movilidad de la pobreza entre pequeñas casas de la granja en Chile, 1968-1986", *Diario de los Estudios del Desarrollo*, 36 (6), 2000, pp. 155-180.

[109] Datos tomados de ECLAC, *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), Naciones Unidas, 2004, p. 282 y del Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, (MIDEPLAN), División Social, *Encuesta CASEN 2003*, Santiago (www.mideplan.cl, octubre de 2004).

[110] Vea, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP), *Informe de Desarrollo Humano 2002*, Nueva York: Prensa de la Universidad de Oxford, 2002, p. 153.

[111] Para América Latina los datos se refieren al período 1990 a 2002, vea ECLAC, *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), Naciones Unidas, 2004, p. 283.

[112] Vea, ECLAC, *Panorama Social...*, 2004, p. 301.

mezclado y el neoestructuralismo seguido por los gobiernos de Concertación no resolverá el problema de la desigualdad. Medidas más radicales se requieren para la desigualdad abordante, pero cómo evitar que estos crecimientos comprometidos sean de hecho un cambio.

5. Conclusiones: Lecciones para los estudios de pobreza e intervenciones políticas

Me he esforzado para presentar algunas cuestiones claves referentes al análisis de la pobreza rural particularmente, aunque no exclusivamente, dentro del contexto latinoamericano. La mayoría de estas ediciones las he podido diseñar hacia fuera y requeriría solamente de un análisis adicional. Sin embargo, la intención de este estudio no era necesariamente proporcionar un análisis completo, pero si estimular la reflexión, discusión e investigación adicional sobre algunos de los asuntos elevados. Algunos de los resultados principales del análisis anterior, aunque no necesariamente todos, se podían resumir como sigue por la conclusión.

La pobreza es un problema complejo con dimensiones multivariadas: económica, social, política, cultural, y otras. La literatura del desarrollo se centra en los factores económicos y da insuficiente atención a los factores sociales y, sobretodo, políticos de la pobreza. Las medidas de reducción de la pobreza se requieren en todos los niveles para resolver el problema. Además, la pobreza es una relación social encajada en estructuras multivariadas particulares. La pobreza está siendo producida y reproducida por ciertos sistemas económicos, sociales, políticos y culturales en los cuales la producción de la abundancia también conduce a la producción de la pobreza en los niveles nacionales y globales. Así, para superar la pobreza y la desigualdad, es necesario cambiar tales sistemas vía reformas importantes, según lo discutido por el estructuralismo, teorías de la dependencia y movimientos de contra-globalización, entre otros.

Integrar a países desarrollados dentro de la economía mundial a través de relaciones de liberalización, comercio e inversión no es la medicina para superar pobreza. Ni las medidas de política neoliberal nacionales ni una integración neoliberal en mercados mundiales pueden ser las fuerzas impulsoras dominantes para la reducción de la pobreza. El desarrollo económico y la confianza exclusiva en el mecanismo de mercado y el supuesto efecto de "bajo goteo" nunca resolverán el problema de la pobreza. Mientras que el PRSPs revela una nueva comprensión de reducción de la pobreza, han fallado hasta ahora en sus objetivos, en gran parte porque se encajan dentro de un marco neoliberal.

El desarrollo económico por sí mismo no será suficiente para reducir la pobreza significativamente, especialmente en el contexto latinoamericano, pues esta es la región más desigual del mundo que tiene el nivel más alto de la concentración de la abundancia y de la renta. Si América Latina tuviera la distribución de la renta de la pobreza ya extrema de Asia Sur Oriental

entonces bajaría un 80%[113]. Un acceso más igualitario y extenso a los activos, individual o colectivamente, es fundamental para alcanzar una reducción importante de la pobreza[114]. En este sentido, la publicación de reformas de tierras está lejos de ser cerrada, aunque tiene que ser fijada en el nuevo contexto y necesita ser complementada con una serie de medidas menos polémicas que faciliten el acceso de los pobres rurales a la tierra y a otros recursos, como por ejemplo a través de las ventas de tierras y de los mercados del alquiler de tierras. Pero la redistribución de la abundancia alternadamente, no es una condición suficiente para la reducción sostenible de la pobreza, especialmente en el actual contexto globalizado. Las medidas económicas, sociales y políticas para animar el crecimiento de la productividad, innovación y competitividad también son requeridas. Una arquitectura financiera y negociadora internacional más igualitaria y correctamente regulada, es también esencial para facilitar tales transformaciones dentro de los países desarrollados.

El Estado continúa siendo giratorio para resolver el problema de la pobreza. Solamente realzando la capacidad del Estado y diseñando estrategias apropiadas de desarrollo puede ser posible hacer incursiones importantes en la reducción de la pobreza. Los países desarrollados que han seguido una redistribución con estrategia de crecimiento del desarrollo, han sido más acertados en la reducción de pobreza y pobreza rural en particular (como resultado de una reforma agraria comprensiva) que esos países que han implementado una estrategia de la industrialización de la importación – substitución (que descuidó en gran parte a granjeros campesinos) o una estrategia neoliberal (que dejó al campesinado a merced de los poderes de los mercados globales en gran parte sin restricción). Dentro del contexto latinoamericano, es mi creencia que una estrategia del desarrollo del neoestructuralismo, según lo propuesto por algunos investigadores pero principalmente por la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (ECLAC), ofrece la más factible, sino la mejor opción de la po-

[113] Vea p. 127 en Hans-Jürgen Burchardt, "El nuevo combate internacional contra la pobreza: ¿perspectivas para América Latina?", *Nueva Sociedad*, No. 193, 2004, pp. 119-132. El autor utiliza datos del Banco de Desarrollo Interamericano (IDB), *Haciendo frente a la desigualdad: Informe del Progreso Económico y Social en América Latina, 1998-1999*, Baltimore (MD): Prensa de la Universidad de Johns Hopkins, 1998.

[114] Un caso fuerte para una mayor redistribución de los recursos y específicamente para la reforma de tierras se ha realizado por Kelly Hoffman y Miguel Angel Centeno, "El continente invertido: desigualdades en América Latina", *Nueva Sociedad*, No. 193, 2004, pp. 97-118. En su opinión este alto grado de desigualdad reproduce no solamente la pobreza sino también el colonialismo interno, la debilidad de las estructuras del estado y de la dependencia de América Latina dentro del sistema del mundo.

lítica para alcanzar los objetivos del crecimiento con equidad[115].

El desarrollo y la pobreza rural se tratan en un marco analítico fructuoso, por lo menos como punto de partida, dado por el acercamiento de los sustentos. Su virtud es centrarse en los activos y la agencia de actores en la construcción de sus sustentos. Su desventaja es que subestima la importancia de factores estructurales y políticos. Este acercamiento ha sido desarrollado en gran parte por los investigadores en el Reino Unido, particularmente en el Instituto de los Estudios del Desarrollo (IDS) en la Universidad de Sussex[116]. También ha sido adoptado y promovido fácilmente por el Departamento Gubernamental Británico para el Desarrollo Internacional (DFID)[117]. Las intervenciones de gobiernos, de ONG's, de Agencias Financiadotas Extranjeras y de Instituciones Internacionales como el Banco Mundial diseñados para aliviar pobreza, pueden (involuntariamente) contribuir a la reproducción de la pobreza o aún a aumentar problemas debido a las ideas falsas sobre la naturaleza y las causas de la pobreza en países desarrollados.

Sin embargo, consolidando sus acoplamientos con las instituciones académicas y de investigación independiente y crítica, ampliando su red y realzando el diálogo de la pobreza, tales fraudes pueden ser reducidos. Dada la complejidad de la problemática de la pobreza, el intercambio de ideas y de experiencias, así como la colaboración en iniciativas comunes debe ser bienvenida. Esto debe permitir una comprensión más profunda y mejor de las causas de la pobreza, así como evaluaciones más profundas de las varias intervenciones políticas a favor de los pobres (tales como el PRSPs). De tal modo, debe también permitir una contribución más valiosa de las ideas para al diseño de estrategias más eficaces del desarrollo y la intervención de la política para la reducción de la pobreza y específicamente para resolver el amplio MDGs[118].

La batalla contra la pobreza rural no es solamente diseñar y supervisar los proyectos rurales de desarrollo a favor de los pobres, es sobretodo una competencia para convencer a la mayoría de los ciudadanos que la reducción de la pobreza sea una tarea dominante para la humanidad y que ésta requiere una estrategia de desarrollo, que exige la redistribución de recursos para poder crear más abundancia sin el estigma de la pobreza. Así, los políticos y los relacionados con la reducción de la pobreza, deben engancharse más activamente a este proceso de la conciencia pública (o como Paulo Freire[119] diría la "concientización") para crear un clima social y político que permita la puesta en práctica de los programas rurales sostenibles de reducción de la pobreza. Debido a las causas estructurales de la pobreza, su reducción y erradicación eventual requerirían cambios estructurales nacionales e internacionales dadas las relaciones económicas, sociales y políticas desiguales existentes dentro de los países y entre los países ricos y pobres.

[115] ECLAC publicó una serie de libros que limitaban la perspectiva del neoestructuralismo en el desarrollo sostenible, equidad social, regionalismo abierto, recursos humanos, ciudadanía, globalización, distribución de ingreso pobreza, entre otras ediciones del desarrollo. Varias de sus ideas principales son debatidas en Gwynne y Kay (eds.), *América Latina Transformada...*, 2004. Para un texto dominante del neoestructuralismo, vea Osvaldo Sunkel (ed.), *Desarrollo Desde Adentro: Hacia un Neoestructuralismo cerca de América Latina*, Boulder (CO): Lynne Rienner, 1993. En cuanto al desarrollo rural, vea Adolfo Figueroa, "Desarrollo Agrícola en América Latina", en Sunkel (ed.), *Desarrollo...*, 1993, pp. 287-314.

[116] Uno de los pioneros del acercamiento de los sustentos es Robert Chambers, *Sustentos Sostenibles, Ambiente y Desarrollo: Poniendo Primero a la Gente Rural Pobre*, Documento de Discusión IDS No. 240, Brighton: Instituto de Estudios del desarrollo de la Universidad de Sussex. Para el contexto americano latino de este acercamiento vea a Anthony Bebbington, las "Transiciones del sustento, transformaciones del lugar: poniendo a tierra la globalización y la modernidad", en Gwynne y Kay, *América Latina Transformada...*, 2004, pp. 173-192.

[117] Vea el sitio web de DFID www.livelihood.org; para América Latina vea el sitio web del Grupo Chorlavi, www.chorlavi.cl el cual tiene mucho material en pobreza y sustentos rurales.

[118] El Instituto de Estudios Sociales (ISS) en el Hague, Países Bajos, es una de muchas instituciones que han emprendido estudios de la pobreza. Está implicada actualmente en un programa de investigación que se está realizando durante cinco años, comenzando en 2003, implicando la supervisión y la evaluación de los procesos de PRSP en los tres países latinoamericanos elegibles para la relevación de deuda: Bolivia, Honduras y Nicaragua. Este proyecto está siendo financiado por la Agencia Internacional Sueca del Desarrollo (SIDA). Anteriomente han sido detallados los informes de algunos de los resultados. Todos los informes han sido publicados por SIDA en Stockholm y están disponibles en el Web site www.iss.nl/prsp del ISS.

[119] Paulo Freire, *Las políticas de la educación: Cultura, Poder y Liberación*, South Hadley (MA): Bergin y Gawey, 1985.

Bolivia: Algunas propuestas políticas y estrategias de desarrollo agropecuario y rural

Msc Lic. Vladimir Sánchez Escobar
Director Ejecutivo de la AIPE.

El presente artículo pretende analizar las diferentes políticas y estrategias en el sector del desarrollo agropecuario y rural, incidiendo en la seguridad alimentaria en el contexto del auge y crisis del modelo neoliberal implementado en Bolivia. Asimismo, tiene por objetivo examinar la propuesta del Movimiento al Socialismo (MAS) en materia de políticas y estrategias de soberanía alimentaria.

La primera parte presenta un balance crítico del Consenso de Washington, que permite identificar las repercusiones de su aplicación en los países latinoamericanos, particularmente en Bolivia. Desde 1985 hasta el año 2005, el "decálogo" de Washington se implementa, desde el punto de vista interno, por voluntad de los gobiernos de turno y la aceptación de las élites políticas y de los grandes empresarios bolivianos; y desde el punto de vista externo, por la imposición de varios organismos internacionales.

Posteriormente, en el marco de una comprensión crítica de diversas propuestas de estrategia de desarrollo rural y agropecuario, se recoge y analiza el concepto y las propuestas de políticas de Soberanía Alimentaria planteadas y desarrolladas por los movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales.

Al final de este trabajo se pretende determinar si el Programa "Bolivia digna, soberana y productiva" del Movimiento al Socialismo (MAS), recupera las propuestas de las políticas existentes sobre Soberanía Alimentaria.

1. Consenso de Washington

Entre las diferentes causas históricas que explican la "aparición" de las propuestas e implementación del Consenso de Washington, se encuentra la sobreoferta de petrodólares que se dio en el mercado mundial de capitales durante los años 70 del siglo pasado, resultado de la crisis del petróleo, que sirvió para que los países desarrollados

"acomoden" estos recursos como préstamos baratos e inducidos en los países del llamado "tercer mundo", que en décadas posteriores generó el sobreendeudamiento externo e incapacidad de pago de dichos créditos –crisis de la deuda externa–.

También, los modelos keynesianos de desarrollo, basados en la inversión estatal y formación de empresas estatales, fracasaban por los altos costos, burocratismo, politización de la gestión empresarial y corrupción. Otros elementos importantes que hicieron posible el Consenso de Washington son el derrumbe del sistema socialista, el creciente déficit fiscal de Estados Unidos y el éxito de los "tigres asiáticos": Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur.

Tal como su nombre lo sugiere, en el Consenso de Washington, además de participar el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, lo hicieron altos ejecutivos del Gobierno de Estados Unidos, sus agencias económicas, el Comité de la Reserva Federal, miembros del Congreso interesados en temas latinoamericanos y los "think tanks", dedicados a la formulación de políticas económicas que apuntan a forzar cambios estructurales en Latinoamérica[1] (Larraín, 1990). Sin embargo, en la definición de políticas para Latinoamérica y el Caribe no participó ningún gobierno de estos países, pero sí fueron inducidos por distintos mecanismos para implementar estas medidas, que también abarcaron Asia, África y al resto del mundo.

Entre los organismos financieros internacionales y los funcionarios del Gobierno de Estados Unidos, existían acuerdos sobre aspectos como la disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a las inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; y garantía de los derechos de propiedad[2] (Serrano. 2001).

En ese escenario, la implementación del Consenso de Washington posibilitó el proceso de globalización de la economía y de los servicios, así como la consolidación del poder económico de las gigantescas empresas transnacionales a nivel mundial.

Si bien la globalización de la economía mundial ha ofrecido nuevas posibilidades de desarrollo -informática, comunicaciones, transporte y tecnología, entre otros-, también ha creado y promovido nuevos peligros. Según las Naciones Unidas, la globalización propicia los riesgos de marginalización de determinados países, grupos y personas que no están en condiciones de competir en el contexto económico regional o mundial, al igual que las posibilidades de inestabilidad financiera y descontento social son cada vez mayores.

En el período de sesiones del Consejo Económico y Social celebrado en julio de 1998, Alioune Sene, ex presidente del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo, exhortó a los participantes en el evento a que se adopten medidas de carácter urgente para impedir la exclusión de los países en desarrollo -en particular de los menos desarrollados-, del proceso de globalización. Asimismo, hizo énfasis en la necesidad de que cada país debería elaborar una política de desarrollo centrada en el ser humano.

Estadísticas de las Naciones Unidas muestran que los mayores beneficios del proceso de globalización los recoge un pequeño grupo de países afortunados, en tanto que los menos desarrollados del mundo, donde vive la mayor parte de la población mundial, participan únicamente en el 0,3% del comercio mundial, cifra que representa la mitad de la proporción de hace dos decenios.

Por otra parte, la relación de intercambio es absolutamente desfavorable. Así, en los países industrializados los aranceles medios sobre las importaciones procedentes de los países en desarrollo son superiores en un 30% al promedio del nivel mundial. En conjunto, los países en desarrollo pierden alrededor de 60.000 millones de dólares al año como consecuencia de los subsidios agrícolas y las barreras que imponen las naciones industrializadas a las exportaciones de textiles. Además, las inversiones extranjeras directas han excluido a más de la mitad del total de los países en desarrollo.

Joseph Stiglitz, economista, ex jefe del Banco Mundial y uno de los mayores críticos al Consenso de Washington, discrepa con los principales temas de las diez recomendaciones del Consenso, destacando en este caso el peligro que implica impulsar el conservadurismo fiscal, la amplia liberalización comercial y la privatización generalizada, concebida como la panacea para el subdesarrollo económico. Este economista también observa que uno de los temas dominantes del Consenso de Washington es la implementación de políticas fiscalmente conservadoras, es decir, aumentar las tasas de interés y reducir el gasto público.

Stiglitz señala que en teoría, estas políticas promueven el desarrollo fomentando el ahorro individual, filtrando programas de gobierno innecesarios y fortaleciendo el tipo de cambio de los países, políticas que en la práctica generan efectos nocivos. Por otra parte, las elevadas tasas de interés pueden perjudicar a los bancos en mercados emergentes, forzándolos a otorgar préstamos en moneda devaluada. Cuando esta presión fiscal es aplicada de forma concertada, con el consecuente intento de los bancos por recuperar cantidades masivas de deuda a corto plazo, se puede provocar el colapso de estas vitales instituciones financieras. Stiglitz hace referencia al pensamiento keynesiano para recordar que en un país en desarrollo, el gasto público es la única fuente de capital capaz de evitar el estancamiento del mercado.

[1] Larraín Max. El consenso de Washington. ¿Gobernador de Gobiernos?
[2] Serrano Joseph. El "consenso de Washington", ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?

En Latinoamérica, en el marco de las propuestas alternativas al Consenso de Washington, el economista argentino Atilio Borón reivindica la necesidad de abandonar las políticas del Consenso y proceder a la reconstrucción del Estado, que a su vez permita restaurar su capacidad de gestión; anular la deuda externa, que "...los datos ratifican como impagable 20 años después de ser definida así por Fidel Castro"; emprender reformas tributarias, para enmendar el sistema tributario de la región, "el de mayor inequidad en el planeta"; expandir los gastos públicos "necesarios para generar niveles crecientes de igualdad social y elevar la competitividad de nuestras economías"; promover reformas agrarias si se tiene en cuenta el deterioro de la agricultura, la creciente concentración de la propiedad de la tierra, la erosión por el monocultivo y la agravada emigración del campo hacia la ciudad.

El Estado también debe regular los mercados, sobre todo financieros; y repensar una estrategia de desarrollo diferente al crecimiento basado en las exportaciones, fórmula que "nunca demostró éxito" y es promovida por el Consenso de Washington.[3]

2. Efectos del Consenso de Washington en Bolivia

Antes de los ajustes estructurales denominados "de primera generación", Bolivia vivía una profunda crisis estatal cuyos rasgos más relevantes fueron la sistemática pérdida de autoridad del Estado, la crisis económica, una galopante inflación y la incapacidad del pago de la deuda externa. En 1985, los drásticos ajustes terminaron por destruir el viejo modelo estatista inaugurado en 1952, y el país poco a poco se fue incorporando a los nuevos marcos de la "globalización" y de una economía controlada por el mercado.

El Gobierno de Víctor Paz Estenssoro, mediante el Decreto Supremo 21060 promulgado en 1985, aplicó políticas enmarcadas en el Consenso de Washington: disciplina presupuestaria; reducción del Estado para dedicarse al área social e infraestructura; reforma fiscal; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos y liberalización comercial.

Sin bien se llegó a resolver uno de los problemas más angustiosos para la población, la galopante inflación (4.000% anual), el Estado, por decisión propia definió no intervenir en la economía nacional, a partir del supuesto que la ciega oferta y demanda de capitales y otros recursos garantizarían el desarrollo y la disminución de la pobreza en el país.

Los mencionados ajustes estructurales "de primera generación" crearon las condiciones económicas, sociales y políticas para emprender una "segunda generación" de medidas que combinan procesos de capitalización-privatización de las empresas

[3] Terreo Ariel. Un consenso opuesto a Washington

producción –la más importante Yacimientos Petrolíferos Bolivianos (YPFB)– y de servicios estratégicos, como la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) y la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE).

Respecto al área social, se adoptaron importantes decisiones, como la promulgación de la Ley de Participación Popular, que permitió la descentralización a nivel municipal y la consiguiente profundización de la democracia participativa (elección directa de los miembros del Concejo Municipal y Alcalde, y la transferencia a los municipios del 20% de recursos provenientes de los impuestos captados por el Estado).

Algunos efectos de la implementación de los ajustes estructurales

Si bien los promotores del modelo neoliberal pensaban que éste permitiría un crecimiento del PIB/anual superior al 6%, y que por medio del "rebalse" disminuirían los índices de pobreza en el país, estos objetivos no se cumplieron a lo largo de 20 años de ejecución del mismo. Los datos que se presentan a continuación demuestran esta afirmación.

Según la información del INE, en la última década el Producto Interno Bruto (PIB) de Bolivia creció a un promedio del 4%, y la población en 2,75%. Por tanto, se deduce que la tasa de crecimiento real fue sólo del 1,25%, insuficiente para encarar las tareas pendientes de desarrollo y disminución de la pobreza en Bolivia.

Pese a que el país se ha desenvuelto en un entorno de estabilidad macroeconómica y de apertura comercial –fruto de las medidas estructurales adoptadas en la primera mitad de la década de los 80–, el crecimiento económico experimentado los últimos 20 años, no ha logrado el impulso necesario en la perspectiva de lograr menor pobreza y mayor desarrollo[4] (Gray 2005).

La entrega de nuestro patrimonio a grupos corporativos transnacionales le ha costado al país 370 millones de dólares, de los cuales la mayor parte se gastó en la contratación de expertos nacionales y extranjeros encargados de facilitar el gran negocio de la capitalización-privatización. Sin embargo, el Banco Mundial estima que los costos directos de las reformas realizadas entre 1995 y 1998, son mayores que las cifras señaladas y ascienden a 514 millones de dólares. Esto quiere decir que para recibir 1.671 millones de inversión hemos pagado 514 millones, casi el 31% de las inversiones[5] (AIS, 2005).

Según datos del Movimiento al Socialismo -por confirmar- la llamada capitalización habría significado un ingreso de aproximadamente 1.500 millones de dólares, en tanto que las reformas al Estado para someterlo al modelo neoliberal, significaron

[4] Gray Molina, George. La economía más allá del gas.
[5] AIS Bolivia: Salud, reformas, acuerdos comerciales y tendencias de la privatización. Estudios de caso. 2005

un gasto superior a los 1.700 millones de dólares (MAS, 2005).

En estos 20 años de aplicación de políticas económicas neoliberales, la deuda externa ha crecido de 3.287,7 millones de dólares a 4.828,7 millones, entre diciembre de 1985 y agosto de 2005, es decir que aumentó en 46,9%. A estas cifras se deben sumar las condonaciones obtenidas mediante distintos mecanismos de reestructuración de deudas desde 1987, que ascienden a más de 5.200 millones de dólares (MAS, 2005).

La enorme concentración de la deuda con organismos multilaterales, muestra que la aplicación del Programa de Ajuste Estructural en estos últimos 20 años no sólo fue monitoreada por el BM y el FMI, sino financiada por estos organismos, situándonos en una posición de dependencia absoluta de las condiciones impuestas por éstos (MAS, 2005).

Con la capitalización de las empresas se comprometió la inversión de más de 1.600 millones de dólares estadounidenses en los sectores de transporte, telecomunicaciones, hidrocarburos y energía. Estos compromisos de inversión determinaron el crecimiento de la economía entre 1996 y 1998, pues en ese período se invirtieron cerca del 82% –unos 1.369 millones de dólares– de estos recursos (Social Watch, Bolivia, 2000).

Merced al empuje de las exportaciones, especialmente de gas natural a Brasil, el ritmo de expansión de la economía boliviana ascendió a 2,0% el año 2000 (fue de 0,6% en 1999). Quedó lejos la meta de 4,0% a 4,5% de crecimiento, como consecuencia de la debilidad de la demanda interna y de las protestas campesinas ocurridas en el último cuatrimestre, que prácticamente paralizaron el país. La inflación anualizada se acercó a 4% en noviembre (CEPAL, 2000).

Como efecto de los ajustes referidos, los beneficios del crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica se han concentrado en sectores reducidos ligados principalmente a la inversión extranjera directa y la gran empresa. En ese contexto, la distribución de la riqueza es completamente desigual e injusta: sólo el 10% de toda la población con ingresos altos concentra el 57,73% de la riqueza, en tanto que el 10% de la población de menores recursos concentra solamente el 1,35% de los ingresos. Bolivia ha retrocedido en lo concerniente al porcentaje de malnutrición grave y moderada en menores de 5 años, pasando del 11,1% de la población afectada en 1993 al 16% en 1997 (Social Watch, Bolivia, 2000).

El coeficiente de dependencia externa de Bolivia es uno de los más altos del mundo. Desde hace tres décadas, cada año se han recibido aproximadamente 800 millones de dólares por concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), provenientes de organismos multilaterales y bilaterales. La deuda externa fluctúa en aproximadamente 4 mil millones de dólares, de los cuales un 30% acaba de ser condonado por los acreedores en el marco de los programas de alivio de deuda a los países pobres altamente endeudados - HPIC (Urioste, 2001). La dependencia externa es de aproximadamente 10% del PIB, cifra alta que pone en riesgo las posibilidades del país para definir políticas en forma relativamente autónoma. La deuda externa se aproxima al 50% del PIB nacional.

Como efecto de los ajustes estructurales de segunda generación, también se modificó la estructura de la asignación presupuestaria: 25% Gobierno Central, 50% Prefecturas, 20% municipios y 5% universidades. En consecuencia, los gobiernos municipales han manejado más de 1.200 millones de dólares en gastos e inversión como recursos de coparticipación tributaria.

Con la implementación de la Ley de Participación Popular (LPP) y la participación de los distintos actores locales, se construyó una nueva institucionalidad para el desarrollo rural basada en la descentralización y la valorización del municipio, instancia que se convierte en la unidad básica de un nuevo sistema de gestión pública descentralizada, además de la participación y control social que se ejerce sobre la gestión municipal.

La nueva institucionalización para el desarrollo rural boliviano se está construyendo a partir de la planificación participativa municipal, la apropiación estatal del territorio, la construcción de la institucionalidad local, el desarrollo de las capacidades de gestión locales, la redefinición del rol de los actores públicos y privados. Otros pilares son la migración selectiva de las ciudades al campo, la construcción de la democracia local, la presencia campesina en los gobiernos municipales, la participación y el control social en la gestión pública, el cofinanciamiento de inversiones municipales basado en consensos, y la composición sectorial de las inversiones (Cossío, 2000).

Además, la Ley de Participación Popular ha establecido las condiciones legales para modernizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, así como las nuevas bases institucionales para la administración estatal. Este constituye un intento de complementación y profundización de la democracia representativa con formas de democracia participativa en el ámbito del poder municipal, a través del cual el país ha ingresado en una prolongada etapa de transición de un modelo centralista de Estado a un modelo estatal de tendencia descentralizadora constituido por dos matrices: una municipal y otra prefectural (Mayorga, 1998).

3. Bolivia: políticas de desarrollo agropecuario y rural y seguridad alimentaria

Desde mediados de la década de los 90 hasta el año 2005, en el contexto del auge y crisis del modelo neoliberal, se han ejecutado propuestas de desarrollo agropecuario y rural articuladas a la seguridad alimentaria, tales como la Estrategia para la Transformación Productiva del Agro

(ETPA) y la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR).

Estrategia para la Transformación Productiva del Agro - ETPA

La ETPA fue diseñada en la fase de auge de las políticas neoliberales –crecimiento del PIB superior al 4% anual, estabilidad macroeconómica–, que crearon las condiciones necesarias para la implementación del proceso de capitalización-privatización de las empresas productivas y de servicios estratégicas del Estado. Asimismo, en esta fase se promulgó e inició la implementación de la descentralización local, más conocida como 'participación popular'.

En ese contexto, el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada propuso la ETPA, que buscaba revitalizar el sector agropecuario y formar parte, de manera integral, de la política de crecimiento económico y de la estabilidad social y política. La concepción gira en torno a cuatro pilares estratégicos: salto tecnológico, inversión en desarrollo humano, manejo sostenible de los recursos naturales e inversión en infraestructura de caminos y riego. Estos ejes son complementados con acciones dirigidas a la aplicación de un programa de seguridad alimentaria[6] (Vilar, 1998).

Posteriormente, la misma gestión gubernamental incorporó como otro pilar fundamental, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria[7], cuyo marco conceptual plantea que "la Seguridad Alimentaria implica que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a una cantidad suficiente de alimentos para tener una vida sana y productiva". También menciona como factores centrales la disponibilidad, acceso y uso de alimentos.

Si bien la definición de seguridad alimentaria constituye un importante avance en el diseño de políticas públicas específicas en el tema, el Estado boliviano[8] no asumió su responsabilidad de crear las condiciones necesarias para que todos sus habitantes tengan la alimentación adecuada y oportuna. En la práctica, el Estado no incorporó en sus tareas cotidianas los convenios internacionales sobre el Derecho a la Alimentación Adecuada, quedando esta propuesta en una expresión de buenos deseos.

Una de las consecuencias objetivas del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria fue la elaboración e implementación del Proyecto de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA), financiado con apoyo de la Unión Europea, en la perspectiva de concretar las líneas del PLANSA. Presta especial atención al sector de la economía campesina en las áreas más pobres a través de la promoción de la producción, transformación y comercialización de alimentos. También son focos de atención los grupos vulnerables con acciones de complementación alimentaria de duración limitada (Vilar, 1998).

Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural - ENDAR

A diferencia de la ETPA, el diseño de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR) se da en medio de una profunda crisis del modelo neoliberal implementado desde 1985, cuyas consecuencias más visibles son el incremento de la pobreza y la marginalidad; la concentración de la riqueza en pocas manos; la pérdida de autoridad del Estado; la pérdida de legitimidad de los partidos políticos tradicionales y de las instituciones del Estado; y el deterioro de la democracia representativa. En pocas palabras, una crisis estatal.

[6] Roberto Vilar, Bárbara Kuppfer. Brechas Marco Conceptual, Estrategias y Programas de Desarrollo Rural. AIPE 1998.

[7] En la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial en 1996, los Jefes de Estado y de Gobierno del mundo, o sus representantes, reunidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, por invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, reafirmaron el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.
También, se comprometieron a consagrar su voluntad política a conseguir la seguridad alimentaria para todos y realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015.

[8] El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre está firmemente establecido en el derecho internacional. La índole de las obligaciones jurídicas de los Estados Partes se anuncia concretamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Art. 25.1), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1996 (Art. 11.1) y en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (Art. 24.1).

En ese marco, cabe preguntar si en esas condiciones era posible plantear propuestas de solución, como la ENDAR, para el sector agropecuario y rural, sin cuestionar las políticas centrales del modelo neoliberal.

En el segundo mandato presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002) se propuso, discutió y ajustó la ENDAR con varios sectores de la sociedad civil y gobiernos municipales. Esta estrategia buscaba organizar y re-orientar las políticas y las líneas de acción en el sector agropecuario y rural, con el objetivo central de desarrollar el sector y disminuir la pobreza en el ámbito rural. Al no haber tomado en cuenta la profunda crisis política, económica, social e institucional que vive el país, la ENDAR no logró avanzar ni concretar sus objetivos.

En ese contexto de crisis estatal, para el Gobierno de Sánchez de Lozada la Estrategia se constituyó en un instrumento de planificación participativa, producto de un amplio proceso -a nivel nacional- de concertación con la Sociedad Civil, a partir del cual se estableció una agenda de compromisos entre el Gobierno y los actores vinculados al desarrollo agropecuario y rural. Desde la perspectiva del Poder Ejecutivo se buscaba que la ENDAR se constituya en parte esencial del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) del país, marcando con ello la reorientación productiva de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Las sucesivas renuncias de Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa a la Primera Magistratura de la Nación, y el Gobierno de Transición de Eduardo Rodrí-

guez –producto de la crisis estatal– determinaron que la Estrategia no sea parte del PGDES ni tampoco la reorientación de la EBRP, quedando esta propuesta sólo como un esfuerzo no concluido.

Diferentes actores públicos y privados reconocen que si bien la ENDAR fue consultada con varios sectores de la sociedad civil, en particular con los productivos, los niveles de concertación y participación con los Gobiernos Municipales (GM) no fueron los más adecuados, considerando que los GM son esenciales para definir, conjuntamente la población local, el marco de la estrategia de desarrollo municipal. La ENDAR, para ser un instrumento efectivo de planificación participativa nacional, tendría que compatibilizar la planificación participativa municipal y con la departamental y nacional, por cierto hoy inexistentes.

La estrategia, para su implementación, diseña criterios ordenadores centrales que debieran servir para priorizar y/o diferenciar las intervenciones de apoyo al sector agropecuario y rural. Se trata de mecanismos e instrumentos operativos para la aplicación de las siete políticas priorizadas planteadas en la ENDAR desde el ámbito nacional, departamental y municipal. Las modalidades de intervención abarcan: i) el desarrollo económico local, ii) el desarrollo de cadenas agro-productivas, y iii) transferencias directas de recursos para las comunidades más deprimidas[9] (Iturri, 2005).

En la modalidad de intervención al desarrollo económico local, la ENDAR considera que los protagonistas centrales del desarrollo agropecuario y rural son los propios productores y el conjunto de actores económicos vinculados a la producción, comercialización y transformación de los bienes y servicios generados en el contexto rural. En ese marco, la concurrencia del Estado tiene, por una parte, un rol promotor de las actividades de esos actores y, por otra, de apoyo a sus decisiones de inversión, trabajo y generación de ingresos, velando porque las mismas contribuyan a la seguridad alimentaria, a la reducción de la pobreza, a la equidad social y, finalmente, al desarrollo nacional.

La ENDAR, al considerar la necesidad de la participación del Estado en el desarrollo agropecuario y rural, parte de una constatación práctica: el mercado, como asignador y/o distribuidor de recursos y medios para el desarrollo, es insuficiente, por lo que se requiere de una participación activa del Estado en este rubro. Sin embargo, surge la pregunta sobre el contenido y la forma de participación del Estado en este sector. Este cambio en la política estatal está reflejado por la compra de bienes y servicios a los pequeños productores. Por ejemplo, la adquisición de alimentos y/o servicios para el desayuno escolar que brindan muchos municipios (47% del total de los municipios del país).

Tal como lo plantea la ENDAR, el rol promotor y de apoyo del Estado está condicionado por la escasez de sus recursos y por la necesidad de incentivar a los actores rurales más dinámicos. La falta de recursos suficientes para el desarrollo constituye un problema estructural y endémico del país explicable por: la transferencia constante de recursos al exterior a través de la venta de materia prima barata (plata, estaño, gas, soya, etc.) y compra de productos caros con alto valor agregado (tecnología, maquinarias, servicios, etc.); el endeudamiento externo generalmente condicionado por las instituciones financieras internacionales –Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial–, por ejemplo los créditos otorgados a Bolivia para pagar los efectos de los ajustes estructurales de primera y segunda generación; y la descapitalización de la economía nacional como consecuencia de la venta de las empresas estratégicas estatales.

En estas circunstancias, es imprescindible pensar en los límites del modelo neoliberal y su inviabilidad para dar soluciones estructurales y sostenibles a los graves problemas del sector agropecuario y rural, por lo que urge buscar alternativas en nuevos patrones de desarrollo, que no estén basados en la explotación intensiva de recursos naturales y mano de obra para la exportación de productos sin valor agregado.

En términos de crecimiento, la anterior aseveración es corroborada con la estimación de una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto per cápita del 0,3% anual y con la distribución de los ingresos. Así, las 900 mil personas hoy más pobres en el país, tardarían 178 años en salir de esta condición. Esta situación plantea de inicio, más allá de las variantes liberales, mixtas o nacionalistas, que Bolivia seguirá siendo uno de los países más pobres y desiguales de América Latina[10].

Así pues, para que la ENDAR, en el corto y el mediano plazo cumpla con los objetivos trazados, requiere cambios de forma y contenido relacionados con el planteamiento estatal y societal de modificación del actual patrón de acumulación, basado en la dependencia económica externa, la explotación y exportación de recursos naturales no renovables y renovables.

Entre los criterios ordenadores de la estrategia de intervención de la ENDAR, se encuentran las cadenas agroproductivas[11], con las que se trata de abordar la problemática y acciones en torno a productos específicos (quinua, camélidos, etc.) que pueden trascender varios municipios y regiones. Con esto, se busca implementar soluciones para

[9] Iturri, Luis. PROCAMPO, 2005.

[10] Gray Molina, George La economía más allá del gas. 2005.

[11] En la ENDAR se define a las cadenas agroproductivas como el conjunto de actores y/o grupos de actores que intervienen en los procesos productivos desde la provisión de insumos y materias primas, transformación, industrialización y comercialización, hasta llegar al consumidor final en condiciones óptimas, que incluyen la participación de servicios, del sector público, entidades de asistencia técnica y organismos de financiamiento. En un país como Bolivia, donde existen profundas deformaciones económicas estructurales, las cadenas agroproductivas reproducen éstas. Así pues, los eslabones de la producción agropecuaria de los campesinos/indígenas se caracterizan por el escaso acceso a medios de producción -tierra, agua, tecnología, etc-.

destrabar los cuellos de botella que entorpecen el flujo de productos de carácter estratégico para el sector y el país. La ejecución de este enfoque, demanda a corto plazo, el fortalecimiento y la reorientación del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC), implementando estrategias destinadas a desarrollar las agendas de responsabilidad compartida (ARCOs) suscritas entre los gobiernos municipales y los productores, en función a los Acuerdos Bolivianos de Competitividad (ABCs).

Esta modalidad de intervención beneficiará a los productores que estén mejor articulados al mercado –grandes empresas agropecuarias, medianas y a los campesinos menos pobres–. Entonces, ¿cómo se articulan los campesinos más pobres, que son la mayoría de la población rural, a las cadenas agroproductivas? Varios estudios y datos estadísticos muestran que los más pobres del campo no tienen la posibilidad de integrarse con éxito a las cadenas agroproductivas al no contar con la suficiente cantidad y calidad de recursos, como tierra, agua, tecnología, y también por la falta de oportunidades para acceder a préstamos y bienes intangibles destinados a mejorar la productividad y competitividad que exige el mercado[12].

En la actualidad, es posible que la ENDAR, como propuesta, no figure en los planes del Gobierno de Evo Morales.

4. Conceptos y políticas de Soberanía Alimentaria propuestos por la sociedad civil

El concepto de soberanía alimentaria fue desarrollado por el movimiento social Vía Campesina y llevado al debate público en ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996[13]. Desde entonces, el concepto cautivó a los movimientos sociales, especialmente a los campesinos e indígenas que buscaban alternativas integrales a las políticas neoliberales, en particular a las agrarias que se ejecutan en la gran mayoría

[12] En la actualidad, la crisis del desarrollo rural y agropecuario esta consustanciada en la inequitativa distribución de la tierra y el manejo de ésta. El problema agrario actual tiene como núcleo central el control de la propiedad de la tierra y del territorio. El conflicto por la tierra y el territorio gira en torno al aprovechamiento de los recursos naturales renovables (tierra, agua, bosques, biodiversidad) y no renovables (minerales e hidrocarburos). El conflicto de tierra y territorio tiene un carácter económico, pues la explotación de la tierra y de los recursos naturales tiene como finalidad la obtención de ganancias en el corto plazo para los inversionistas privados y la especulación de los terratenientes, quienes utilizan estos recursos como factores productivos en combinación con trabajo asalariado, tecnología productiva renovada e insumos nuevos. En este sentido, los recursos naturales son fuente de riqueza, acumulación de capital que beneficia a los inversionistas privados y, en muy baja magnitud, a las finanzas públicas y a las comunidades rurales.

[13] En el caso de Bolivia, también diversas organizaciones campesino-indígenas, OSC y ONGs aportan al desarrollo de ideas para la implementación de políticas de SOBAL, por ejemplo, planteando que la Organización Mundial de Comercio no tenga tuición sobre el comercio mundial de alimentos, oponiéndose al Tratado de Libre Comercio entre Bolivia y los Estados Unidos para productos alimenticios, con el argumento que afecta fundamentalmente a los pequeños productores campesinos-indígenas. Señalan además, la necesidad de suprimir la subvención y el dumping a productos agropecuarios de los países desarrollados, porque empobrecen más a los más pobres, particular a los campesinos, y enriquece más a los ricos del planeta (las transnacionales).

de los países del mundo y que empobrecen más a los campesinos productores de alimentos. También se ha convertido en un tema central en el debate agrario internacional, siendo tratado de forma recurrente en el seno de los organismos de las Naciones Unidas. Asimismo, fue el tema central del foro paralelo de la sociedad civil en la Cumbre Mundial de la Alimentación Roma, 5 de junio de 2002[14].

En la percepción de los movimientos sociales de campesinos y/o indígenas, otras organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, las políticas neoliberales priorizan el comercio internacional y no la alimentación de los pueblos, habiendo demostrado su incapacidad de contribuir en la erradicación del hambre en el mundo. Al contrario, han incrementado la dependencia de los pueblos de las importaciones agrícolas y han reforzado la industrialización de la agricultura, poniendo en peligro el patrimonio genético, cultural y medioambiental del planeta, así como la salud humana. Igualmente, han empujado a centenas de millones de campesinos(as) a dejar sus prácticas agrícolas tradicionales, y, consecuentemente, al éxodo rural o a la emigración.

Instituciones internacionales como el FMI, BM y la OMC vienen poniendo en práctica estas políticas dictadas por los intereses de las empresas transnacionales y de las grandes potencias. Compromisos internacionales –multilaterales, regionales y bilaterales– de «libre» cambio de productos agrícolas, permiten a dichas empresas controlar el mercado globalizado de la alimentación. Asimismo, la OMC es un foro totalmente inadecuado para el tratamiento de los temas relativos a la alimentación y a la agricultura, por lo cual se plantea que el tema de la agricultura no sea competencia de la OMC. (Vía Campesina, 2003).[15]

El desarrollo de ideas y propuestas para el diseño del nuevo marco de políticas de Soberanía Alimentaria está progresando rápidamente, habiéndose convertido en foco de interés no solamente de campesinos, sino también de pescadores artesanales, pastores y agrupaciones indígenas, así como de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y de la sociedad civil (OSCs). Es así que detrás del desarrollo del concepto de Soberanía Alimentaria yace una red social global de ONGs, OSCs y Movimientos Sociales; así como una gran cantidad de conferencias, foros, debates y declaraciones.

En la Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, realizado en La Habana, Cuba el año 2001, se afirma: "la soberanía alimentaria es la vía para

[14] Vía Campesina, el movimiento campesino global, desarrolló el concepto a principios de la década de los años 90, con el objetivo de animar a ONGs y OSCs a discutir y fomentar alternativas a las políticas neoliberales para lograr la seguridad alimentaria. Desde el lanzamiento del concepto al público en general, durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, un número creciente de ONGs y OSCs y de Movimientos Sociales ha elaborado manifiestos de política sobre Soberanía Alimentaria dirigidos a una amplia gama de instituciones.

[15] Vía Campesina, Soberanía Alimentaria, 2003.

erradicar el hambre y la malnutrición, y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos. Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental".

La soberanía alimentaria de los pueblos reconoce una agricultura con campesinos, indígenas y comunidades pesqueras vinculadas al territorio, prioritariamente orientada a la satisfacción de las necesidades de los mercados locales y nacionales; una agricultura que tenga como preocupación central al ser humano; que preserve, valore y fomente la multifuncionalidad de los modos campesinos e indígenas de producción y gestión del territorio rural. Asimismo, la soberanía alimentaria supone el reconocimiento y valorización de las ventajas económicas, sociales, ambientales y culturales de la agricultura en pequeña escala, de las agriculturas familiares y de las agriculturas campesinas e indígenas.

La soberanía alimentaria implica, además, garantizar el acceso a una alimentación sana y suficiente a todas las personas, principalmente a los sectores más vulnerables, como una obligación ineludible de los Estados Nacionales y el ejercicio pleno de derechos de ciudadanía. En ese marco, el acceso a la alimentación no debe ser considerado como una compensación asistencialista de los gobiernos o caridad de entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales[16].

A partir de la Declaración de La Habana y otros principios planteados por varias organizaciones de la sociedad civil, se afirma que el concepto de Soberanía Alimentaria centra su atención en los organismos internacionales que imponen políticas macroeconómicas (ajustes estructurales), compromisos internacionales que generan dependencia política, económica y las causas internacionales del hambre y desnutrición.

También plantea una mirada crítica y constructiva de las políticas nacionales orientadas a la reducción de la pobreza rural y la eliminación del hambre y la desnutrición. Igualmente, esta Declaración incluye la obligación que tiene cada Estado de proteger el acceso de todos sus habitantes a la alimentación adecuada (Derecho Humano a la Alimentación Adecuada)[17].

En el marco de los derechos de los pueblos y Estados, otra política de fundamental importancia es la articulación entre el consumo y la producción de alimentos, explicable porque la mayoría de los que sufren hambre y desnutrición en el mundo son los pequeños productores y los productores sin tierra. En la Declaración de La Habana, también se plantea que las políticas a implementarse deben ser integrales y articuladoras de lo macro y lo micro; del fomento y ampliación de los mercados internos y del manejo cuidadoso de las relaciones con el mercado internacional; de la distribución y redistribución de recursos productivos y el acceso sostenible de los pequeños productores (en el caso boliviano de campesinos-indígenas) a recursos productivos, fundamentalmente[18].

Los avances en cuanto a propuestas de políticas en Soberanía Alimentaria, son destacables pero no suficientes, motivo por el cual se continúa trabajando en perfeccionar y consensuar éstas. Los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales reconocen que queda mucho camino por recorrer y varias preguntas que responder, tales como: ¿En el mundo globalizado de hoy, hasta dónde se puede pensar en soberanía de los Estados-Nación? ¿En los países del llamado tercer mundo –dependientes– es posible implementar políticas de soberanía alimentaria?.

En los resultados de las Elecciones Generales para presidente, vicepresidente, senadores y diputados de diciembre de 2005, el Movimiento al Socialismo (MAS) obtuvo un triunfo por mayoría absoluta (54%), votación que le otorga amplia legalidad y legitimidad para emprender y dar cumplimiento a las promesas planteadas en la campaña electoral.

En este sentido, y con la intención de analizar la correspondencia del programa del Movimiento al Socialismo con el concepto y las políticas propuestas de Soberanía Alimentaria realizadas por los movimientos sociales, otras organizaciones de la sociedad civil y las no gubernamentales, se recoge el planteamiento del MAS sobre este tema.

Relaciones internacionales

Respecto al análisis de SOBAL, se señala que los movimientos sociales afirman que se debe revisar y cambiar las relacio-

[16] Si bien la definición citada contiene elementos importantes, sólo se destacan algunos: se plantea con claridad que los derechos a la Soberanía Alimentaria no son derechos únicamente de los pueblos indígenas, sino también de los países –léase Estado-Nación- quienes tienen el derecho a implementar políticas de SOBAL para garantizar una adecuada producción y distribución de alimentos, crear las condiciones para el acceso a los alimentos de toda la población rural y urbana, preservando que los mismos sean inocuos, nutritivos y culturalmente apropiados.

[17] El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre está firmemente establecido en el derecho internacional. Las obligaciones jurídicas de los Estados Partes se anuncian concretamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (Art. 25.1), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1996 (Art. 11.1) y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (Art. 24.1).

[18] Este planteamiento incluye el verdadero derecho humano a la alimentación y a la producción de alimentos, que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente apropiada, así como a los recursos para la producción de alimentos y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades.

nes de dependencia económica y política de los países subdesarrollados respecto a los países desarrollados. Por tanto, un tema importante para este análisis está referido a la modificación de las relaciones de dependencia económica y política de los países subdesarrollados con relación a los organismos internacionales que imponen políticas en defensa de los intereses de los países más avanzados.

En la perspectiva de modificar las relaciones externas de dependencia, el MAS considera oportuno iniciar un proceso que signifique transformar el curso y el contenido de las relaciones con los organismos multilaterales, como el FMI, BM, BID y CAF. En este marco, afirma que los organismos multilaterales deben respetar los objetivos y visiones de la estrategia de desarrollo definida por el Programa del MAS, cuyos ejes centrales tienen como meta la industrialización del gas natural, la soberanía alimentaria y el desarrollo productivo con generación de empleo.

Si bien modificar el contenido y las formas de relación con los organismos multilaterales es tarea compleja y delicada por la extrema dependencia del país con respecto a la cooperación internacional (conocida como adicción a la cooperación internacional), el Ejecutivo expresó esta voluntad política al plantear la "nacionalización del Poder Ejecutivo" –esto significa que el Estado cuente con recursos propios para cubrir sueldos y salarios de los funcionarios públicos–. Al respecto, surgen algunas preguntas: ¿El Estado, actualmente, cuenta con la capacidad económica para cubrir los programas y proyectos que financia la cooperación internacional? Parece que todavía no; entonces ¿cuál es la estrategia para disminuir este apoyo financiero que le quita soberanía al Poder Ejecutivo?

Otro planteamiento importante del MAS dirigido a reducir la dependencia económica, se refiere a la deuda externa. En su Programa establece que ésta deberá sujetarse a las prioridades nacionales definidas internamente, no aceptándose condicionalidades que generen obstáculos a la construcción del patrón de desarrollo planteado. En ese contexto, el MAS define nuevas pautas para el endeudamiento, siendo las principales: negociar con el Banco Mundial la postergación de la graduación de Bolivia de los créditos IDA (créditos concesionales a 40 años plazo y 0,75% de interés anual); orientar el nuevo financiamiento a la diversificación del aparato productivo nacional y a generar mayor valor agregado en los bienes exportables.

Es razonable pensar que la dependencia externa diminuya buscando la postergación de la deuda, mejor aún, destinar el crédito a la generación de riqueza. Pero en este camino quedan temas pendientes, pues tal como se plantea, se busca la condonación de la deuda externa, ¡que es legítimo!, pero ¿cómo evitar o suavizar las condicionalidades de la condonación ?.Tarea para el Poder Ejecutivo.

El MAS coincide con las aseveraciones de los movimientos sociales, en sentido que las políticas de la Organización Mundial de

Comercio y los Tratados de Libre Comercio afectan a los países subdesarrollados, empobrecen más a los pobres y disminuyen las oportunidades económicas de los sectores más vulnerables y mayoritarios de la población. El diagnóstico es bueno, y las posibles soluciones van por una agenda de temas de integración comercial siguiendo lineamientos de soberanía, siendo el principal lo que negocie el país no debe debilitar las atribuciones del Gobierno Nacional para implementar sus obligaciones en garantizar los derechos humanos, económicos, sociales y culturales (DESC) de la población.

Sin lugar a dudas, es posible basarse en los DESC para negociar convenios dentro de la Organización Mundial de Comercio y el Tratado de Libre Comercio, pues todos los países son parte de convenciones y convenios internacionales que los obligan a respetar y cumplir los DESC. La OMC[19] no reconoce estos convenios internacionales firmados en el marco de las Naciones Unidas, pero pueden ser una herramienta de exigibilidad. Otra alternativa, como plantea Vía Campesina, es referirse a la alimentación como un derecho humano irrenunciable, por tanto, fuera de la OMC y del comercio de alimentos.

El Programa del MAS también considera que el país se reservará el derecho de excluir de las negociaciones a los productos y sectores considerados clave para la soberanía económica del país, y que en espacios de negociaciones comerciales Bolivia no renunciará a los mecanismos de protección de la producción nacional agroalimentaria estableciendo salvaguardas, fijación de aranceles, manejo de precios y otorgación de subsidios. Esta afirmación refleja la voluntad política del MAS de negociar convenios comerciales defendiendo los intereses nacionales, en particular de los sectores más pobres.

Asimismo, esta organización política afirma con claridad que las relaciones económicas internacionales tendrán la tarea fundamental de desplegar políticas de alcance mundial, es decir que abarquen América Latina, Estados Unidos, Unión Europea y Asia. El objetivo básico será diversificar los mercados y, por lo tanto, reducir considerablemente los grados de dependencia existentes en la actualidad.

Prioriza, también, las relaciones económicas internacionales multilaterales y tiene como sus principales interlocutores al MERCOSUR y a la Comunidad Andina, proponiendo mantener estas relaciones y, más aún, profundizarlas hasta concretar aquella cara aspiración regional: la integración sudamericana.

Se puede concluir que en el plano de las

[19] Institute for Agricultura and Trade Policy. Diez propuestas para remediar el comercio agrícola; "Las estrategias de la OMC no apuntan a la más notoria distorsión del mercado –dumping- la exportación de productos a precios menores que sus costos de reproducción. Peor aún, el actual Acuerdo Agrícola de la OMC y los cambios propuestos no incorporan compromisos para la realización de objetivos fundamentales que incluyan el derecho humano a la alimentación y el establecimiento de un sector rural fuerte como base para el desarrollo económico".

relaciones internacionales, el programa electoral del MAS recoge lo fundamental de las políticas de soberanía alimentaria propuestas por la sociedad civil.

Área nacional

En el Título II -Área Económica- de su Programa Electoral, el MAS señala la necesidad de construir un nuevo patrón de desarrollo[20] sobre la base de la industrialización del gas natural, la soberanía alimentaria y el desarrollo productivo con generación de empleo. Lo anterior es coincidente con las propuestas de la sociedad civil, que entienden que la SOBAL no se reduce a políticas públicas que fomenten el desarrollo rural y la producción de alimentos, sino que existe la necesidad de relacionar este tema con otros sectores estratégicos de la economía nacional y la política –en este caso nacionalización del gas y políticas soberanas en el sector– para distribuir y generar riqueza que permita la erradicación sistemática de la pobreza.

Confirmando la tesis que no es posible la soberanía alimentaria sin consolidar la soberanía nacional, el MAS, a través de su propio diagnóstico, afirma que las relaciones económicas internacionales son injustas y condicionan la subordinación económica y política del país a las transnacionales, cuyos centros de poder y decisión se encuentran asentados en los países más desarrollados del planeta. Por tanto, la salida para romper las injustas relaciones económicas radica en el cambio del patrón de desarrollo.

En esta lógica, y como paso inicial, el MAS establece la necesidad de modificar el modelo neoliberal boliviano. En este sentido, uno de los cambios más importantes propuestos está en el área de hidrocarburos –Política Energética Nacional–, cuya base es recuperar la propiedad de los hidrocarburos, incluido el control y la dirección de este sector estratégico.

En criterio del MAS, bajo estas nuevas condiciones, el Estado Nacional podrá utilizar una parte de los recursos económicos financieros generados por la explotación de los hidrocarburos en la reactivación y reestructuración del aparato productivo nacional, en particular del sector campesino productor de alimentos para el mercado interno.

Considerando que el MAS está en función de gobierno, y que cuenta con una mayoría parlamentaria y el apoyo mayoritario de la población, en los hechos tiene la capacidad de modificar el rol del Estado en la economía, fortaleciendo y desarrollando la empresa estatal YPFB y redistribuyendo la renta petrolera en el mejoramiento de la educación, salud y generación de empleo productivo para los más pobres.

[20] MAS: "En el nuevo patrón de desarrollo la relación mercado y Estado, mercado interno y externo, empresa estatal, privada nacional y extranjera, así como las asociaciones de productores del campo y la ciudad, se consideran como complementarias, debido a las particularidades de Bolivia".

La implementación de la Política Energética Nacional puede reorientar las anteriores políticas de privatización de empresas estatales y el achicamiento del Estado, la política tributaria impuesta al país por los organismos internacionales que favorecieron el Consenso de Washington y que aceptaron las elites económicas y los partidos tradicionales bolivianos.

Soberanía Alimentaria y desarrollo agropecuario y rural

El MAS en el acápite "Desarrollo rural productivo, tierra y territorio", reafirma la voluntad política de cambiar el actual modelo neoliberal y el patrón de acumulación del sector agropecuario y rural. Las bases para este cambio están sustentadas en la industrialización no depredadora de los recursos naturales renovables y no renovables con participación del Estado, definiendo su explotación sustentable y la construcción de una matriz productiva que tenga capacidad para la generación, apropiación y uso sostenido del excedente económico.

A diferencia del anterior patrón de acumulación, los excedentes generados en otros sectores por medio de políticas públicas, estimularán la inversión privada nacional con la participación estatal. Cabe destacar que en la propuesta electoral no hay precisión respecto al cómo se materializará y qué mecanismos se utilizarán para la industrialización de los rubros agropecuario y de alimentos, a partir del principio de no depredar los recursos naturales no renovables.

Hoy, el MAS en el gobierno tiene la enorme responsabilidad de materializar su compromiso electoral presentando el plan de desarrollo nacional y el plan y la estrategia de desarrollo agropecuario y rural para los próximos 5 años.

La soberanía alimentaria y la estrategia de desarrollo rural, según el MAS, están articuladas por aspectos económicos, sociales y culturales. Esto significa que las políticas se orientarán a la ampliación del mercado interno de productos alimenticios mediante el mejoramiento de los ingresos de las personas que tienen empleos precarios, y generando empleos e ingresos estables para los desocupados (disminución de la tasa de desempleo). Estas políticas se materializarán con la participación directa e indirecta del Estado como demandador de productos alimenticios (desayuno y almuerzo escolar), fomento y apoyo a las micro y pequeñas empresas rurales y urbanas, y la sustitución selectiva de las importaciones, entre otras.

Precisamente para disminuir la dependencia externa, el actual Gobierno implementará políticas como el fomento a la productividad agraria con apoyo estatal, articuladas a la soberanía alimentaria y con incentivos fiscales; el fomento a la transformación y comercialización de productos provenientes de comunidades u organizaciones de productores; acceso a tecnología, asistencia técnica y recursos financieros; acceso a mercados externos; fomento a la generación de ingresos y empleos rurales no agrícolas; políticas de integración comercial con soberanía; tierra para la vida y la

soberanía; y programas de asentamientos humanos.

Apoyo a la producción para la Soberanía Alimentaria

El diseño de Estrategias y Políticas Agrarias incorpora el apoyo a la producción para la SOBAL, por considerarla clave para la seguridad nacional, ya que busca lograr la autosuficiencia alimentaria a partir de la producción interna de alimentos naturales e industrializados en el país. Así pues, busca disminuir las importaciones de alimentos, incluidas las donaciones. Por lo general, las donaciones de alimentos traen consigo condicionamientos políticos que lesionan la soberanía nacional.

El país puede solicitar donaciones sólo en situaciones extremas, como desastres naturales, inundaciones y/o sequías de gran magnitud que afectan a muchas familias pobres, etc. Lo deseable es que el Estado cuente con reservas de alimentos y otros recursos para enfrentar estas contingencias.

Según varios estudios[21], Bolivia es un país con un déficit alimentario del orden del 19% al 21%. Producto de importantes transformaciones en la oferta de alimentos a largo plazo, los aportes de la agricultura empresarial y semiempresarial están creciendo en mayor proporción que los de la agricultura campesina, no solamente por las exportaciones, sino también por el patrón cambiante del consumo interno. Los productores campesinos dependen cada vez más de la pluriactividad para obtener sus ingresos de subsistencia, y se están presentando cambios en la organización de los mercados de bienes, financieros y de trabajo.

En ese contexto, los planes y proyectos deben considerar que el problema está en la desigual distribución de alimentos en el país, y que parte de la solución consistiría en contar con políticas concretas de redistribución de alimentos en favor de los pobres, en la recuperación de la alimentación tradicional basada en cereales de alto valor nutritivo, y en el incremento de los ingresos para que las familias tengan la suficiente capacidad de adquirir y consumir alimentos como proteínas y vegetales.

En el país existen varias experiencias (que necesitan ser mejoradas) en las que el Estado, por medio de la adquisición de artículos para el desayuno escolar, por ejemplo, redistribuye alimentos hacia los estudiantes más pobres del área rural y urbana, incentivando con ello la producción nacional. Estas políticas también pueden estimular la producción de alimentos para el almuerzo escolar y para el Seguro Materno Infantil (SUMI) a las madres gestantes y a los niños y niñas de entre 0 y 5 años que padecen alguna enfermedad de la pobreza y son, a su vez, víctimas de la desnutrición.

[21] AIPE. Comida propia... comida ajena. Alimentos en Bolivia: disponibilidad y donaciones. 2004.

En Bolivia, la experiencia de la participación de algunos pequeños productores campesinos/indígenas en las cadenas de la industrialización, sólo se dio en tanto éstos se desempeñaron como proveedores de materias primas baratas, hecho que mantiene su situación de pobreza por continuar transfiriendo parte del valor de su trabajo a través de la venta de sus productos a precios bajos.

El MAS, reconociendo que las condiciones actuales de inserción a las cadenas agroproductivas no favorecen a los pequeños productores campesinos, plantea cambios estructurales en la tenencia de la tierra, como relanzar el proceso de la reforma agraria mediante la reversión de latifundios improductivos y la distribución de la tierra a programas de asentamientos humanos.

En la propuesta del MAS, la soberanía alimentaria y la estrategia de desarrollo interrelacionan aspectos económicos, sociales y culturales. Así, se plantea la recuperación del mercado interno mediante la generación de condiciones que permitan el empleo e ingreso estable, y el compromiso del Estado para constituirse en el artífice de la demanda agregada, la sustitución selectiva de las importaciones y la disminución de la concentración de la riqueza y la propiedad para reducir los niveles de desigualdad en el ingreso. También, formula la reversión de la economía dual asentada en la explotación de recursos naturales a través de la agropecuaria y de la industria manufacturera.

En el Programa "Bolivia Digna y Soberana" se esboza que las políticas orientadas a la soberanía alimentaria de la nación se ocuparán tanto de incrementar la producción nacional de alimentos, como de garantizar el acceso de la población a los mismos en condiciones adecuadas de cantidad, calidad, oportunidad y precio. Esto significa que la producción de alimentos, en el marco de la soberanía alimentaria, tiene que ser apoyada por el Estado, lo cual es concordante con los compromisos internacionales del Estado boliviano asumidos en la "Cumbre Mundial de la Alimentación" de 1996 para reducir el hambre en 50% hasta el año 2015, y con los objetivos del milenio suscritos en 2002 con el mismo propósito.

Reforma Agraria[22]

Sin lugar a dudas, uno de los planteamientos más importantes de las propuestas de los movimientos sociales campesinos en los ámbitos internacional y nacional, es la reforma agraria: "No hay soberanía alimentaria sin reforma agraria que favorezca a los pequeños productores agropecuarios de alimentos campesinos". (Vía Campesina, 2004).

Más allá de los intereses existentes sobre los recursos naturales, en particular de la tierra, se disputan también visiones distin-

[22] A 50 años de aplicación de la Reforma Agraria los resultados son frustrantes: la tierra se encuentra excesivamente concentrada en pocas manos; los niveles de producción y productividad están muy lejos de satisfacer las expectativas nacionales; se mantienen vigentes sistemas de explotación laboral en condiciones precapitalistas; existe mucha exclusión social, conflictos de propiedad y posesión, violencia y otros.

tas de desarrollo. El modelo basado en el uso intensivo de capital, tecnología y explotación de mano de obra lleva necesariamente a la concentración de la tierra, al monocultivo, a la expulsión de los pequeños productores de alimentos y a la producción no amigable con la naturaleza. Por el contrario, el modelo de los pequeños productores se basa en la producción de alimentos para la familia, uso de tecnología adecuada al ecosistema, no concentración de la tierra y producción destinada a los mercados locales.

En las conclusiones de la Mesa de Reforma Agraria y Soberanía Alimentaria[23], se afirma que la reforma agraria tiene que ser integral, y propone en su modelo de desarrollo agropecuario, eliminar la situación de miseria, marginación y hambre en la que se encuentran los campesinos y los asalariados agropecuarios, además de la necesidad de contener la permanente migración campo-ciudad. La reforma agraria tiene que racionalizar la distribución de la tierra favoreciendo a los pequeños productores y la producción de alimentos para el mercado nacional, y no apoyando la concentración de la tierra.

El planteamiento del MAS también articula la reforma agraria y la soberanía alimentaria; busca eliminar las secuelas del latifundio y de la concentración de la tierra en pocas manos, favoreciendo con la distribución de éstas a los campesinos e indígenas. Por otra parte, privilegia el modelo de desarrollo basado en los pequeños productores agropecuarios, respetando a las empresas agropecuarias.

En el contexto antes mencionado, la estrategia apunta a la seguridad jurídica sobre la tierra: basada en el respeto y apoyo a las inversiones productivas y los derechos de la tierra de las personas –naturales o jurídicas– que probadamente la utilizan en forma productiva y sustentable.

La distribución de la tierra en favor de los campesinos y/o indígenas constituye otro pilar importante en la propuesta del MAS. Para cumplir con este objetivo, plantea la creación del Defensor Agrario; la reforma del régimen impositivo agrario; la regulación de las tierras embargadas y la reversión de las tierras no trabajadas y sin inversión fija.

Así pues, para redistribuir la tierra, el MAS está obligado a fracturar la actual estructura del poder económico y político articulado en torno a la concentración de la tierra en pocas manos, además de resolver las secuelas de la explotación económica, la exclusión política y la opresión cultural.

A manera de conclusión

En Bolivia, la implementación del modelo neoliberal (a partir del Consenso de Washington) agudizó la concentración de la riqueza en un grupo reducido de personas y empresas transnacionales, incrementó la pobreza y la marginación social de la mayoría de la población, además que descapitalizó al Estado, quitándole competencias en el área económica.

[23] Ronda del Uruguay. Mesa Reforma Agraria y Soberanía Alimentaria 2005.

No se puede dejar de señalar que el Estado también perdió soberanía nacional y la capacidad de implementar políticas y estrategias nacionales que favorezcan y estimulen a los sectores productivos del país. En ese marco, Bolivia no está cumpliendo los convenios y acuerdos internacionales dirigidos a disminuir la inseguridad alimentaria en un 50% para el año 2015, tal como lo plantea la Cumbre de Roma +5.

Si bien la Estrategia Transformativa Productiva del Agro y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, consiguieron recursos por medio del Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, los resultados más importantes se vienen dando en la mejora de la infraestructura productiva para los campesinos, y no así en la disminución de la inseguridad alimentaria de la población.

La Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, como planteamiento, se mejoró durante varias gestiones gubernamentales (en medio de la crisis estatal) con la participación, en el debate y las propuestas de diferentes organizaciones sociales y económicas campesinas y otras de la sociedad civil, además de varias agencias de cooperación. Por tanto, es probable que la ENDAR quede sólo como un buen documento, ya que el MAS, que está en función de gobierno, tiene el suyo propio.

Los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil, a lo largo de reuniones internacionales, debates y búsquedas de consensos, construyeron un marco conceptual y políticas que favorecieron a la recuperación de la soberanía nacional basada en tres pilares:

a) no dependencia económica y política de los organismos internacionales financieros y de los países desarrollados; no a los tratados o convenios comerciales internacionales que afecten los intereses nacionales, de los pobres y, en particular, de los campesinos;
b) políticas nacionales integrales para estimular la producción y el acceso a recursos necesarios para los productores agropecuarios; redistribución de recursos en favor de los pobres y generación de riqueza para disminuir la pobreza de la mayoría de la población;
c) el derecho humano a la alimentación adecuada. Lo mencionado se conoce como soberanía alimentaria.

El Programa de Gobierno 2006-2010 "Bolivia Digna, Soberana y Productiva Para Vivir Bien" del Movimiento al Socialismo, contiene propuestas políticas y estrategias integrales que buscan la soberanía nacional y alimentaria, similares a las planteadas por los movimientos sociales sobre estos temas.

El Movimiento al Socialismo, hoy en función de Gobierno, cuenta con el apoyo mayoritario de la población boliviana, y en particular de los movimientos sociales, por lo cual posee condiciones políticas y sociales favorables para materializar las políticas y estrategias de soberanía alimentaria.

CAPÍTULO II

REFORMA AGRARIA, DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO RURAL

La reforma agraria en el contexto de la soberanía alimentaria, el derecho a la alimentación y a la diversidad cultural: tierra, territorio y dignidad

Peter Rosset
Sofía Monsalve
Saúl Vicente Vázquez
Jill K. Carino

La reforma agraria en el contexto de la soberanía alimentaria, el derecho a la alimentación y a la diversidad cultural: tierra, territorio y dignidad

Peter Rosset, Mexicano
Coordinador de la Red de Investigación-Acción sobre la Tierra (www.acciontierra.org)
Campaña Global por la Reforma Agraria - La Vía Campesina

Sofía Monsalve, FIAN Internacional

Saúl Vicente Vázquez, Consejo Internacional de Tratados Indios

Jill K. Carino, Centro de Educación y Recursos para Mujeres de la Cordillera CWERC), Filipinas Red de Organizaciones Campesinas y de Pequeños Agricultures del Oeste de África (ROPPA)

Este documento ha sido preparado por el Comité Internacional de Planificación de las ONG/OSC para la soberanía alimentaria, a petición de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Las posiciones y opiniones en él recogidas son exclusivamente de sus autores y no pretenden representar los pareceres de la FAO.

Resumen

En este documento, que ofrece una perspectiva de la sociedad civil sobre la reforma agraria y el desarrollo rural, exponemos el concepto de soberanía alimentaria como un marco general o paradigma. La soberanía alimentaria define esencialmente el conjunto de elementos necesarios para que las políticas de reforma agraria y de desarrollo rural reduzcan verdaderamente la pobreza, protejan el medio ambiente y fortalezcan ampliamente el desarrollo económico inclusivo. Entre los pilares fundamentales de la soberanía alimentaria se incluyen el reconocimiento y el respeto, del derecho a la alimentación y del derecho de tierras; el derecho de cada nación o población de definir sus propias políticas agropecuarias y alimentarias, respetando el derecho de las poblaciones indígenas en sus territorios, los derechos de los pescadores a las áreas de

pesca, etc.; el replegarse de las políticas de libre comercio, con una mayor prioridad en la producción de alimentos para los mercados locales y nacionales, y un alto a la práctica de "dumping"; una reforma agraria genuina y prácticas sostenibles, agroecológicas o agropecuarias basadas en las exigencias del campesinado.

Desarrollamos el aspecto de los derechos humanos en la soberanía alimentaria –y la forma en que ésta afecta la reforma agraria– a través del análisis del derecho a una alimentación adecuada y del derecho de tierras que reivindican los movimientos sociales rurales. Después analizamos las diferentes políticas de reforma agraria a la luz de la soberanía alimentaria, augurándonos nuevas reformas agrarias redistributivas que defiendan y/o restauren los territorios indígenas y respeten y sopesen las necesidades de las diferentes poblaciones rurales. Ponemos en evidencia los temas expuestos por la diversidad, examinando las perspectivas de las poblaciones indígenas con referencia al *territorio*, con un concepto más inclusivo e importante que la *tierra en sí*, y el derecho a la autodeterminación de los pueblos en sus territorios y echando un vistazo a la situación en África occidental, donde prácticas conflictivas tradicionales y políticas agrarias estatales pueden poner a las comunidades endógenas en contra de los colonialistas, a éstos contra el Estado, y a los productores contra los ganaderos y los pastores nómadas.

En otras palabras, mientras las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales claman una reforma agraria genuina y redistributiva en el contexto de las políticas de soberanía alimentaria, tales programas deben ser diseñados a través de procesos en los cuales las comunidades locales se pongan al frente y afronten las necesidades y demandas de diversas circunscripciones, incluyendo (pero no limitándose solamente a ellas) las poblaciones indígenas, los pescadores tradicionales, los migrantes, los campesinos y productores familiares, los habitantes de los bosques, los trabajadores del entorno rural, etc. Concluimos con un conjunto de directrices o recomendaciones para orientar las futuras políticas de reforma agraria en el contexto de la soberanía alimentaria.

Introducción

En el presente documento, que aporta la perspectiva de la sociedad civil sobre la reforma agraria y el desarrollo rural, desarrollamos el concepto de soberanía alimentaria como marco o paradigma general. Básicamente, la soberanía alimentaria define el conjunto de medidas necesarias para que las políticas de reforma agraria y desarrollo rural puedan verdaderamente reducir la pobreza, proteger el medio ambiente y fomentar un desarrollo económico amplio y global. Los pilares fundamentales de la soberanía alimentaria incluyen el reconocimiento y cumplimiento del derecho a la alimentación y a la tierra; el derecho de cada país o pueblo a definir sus propias políticas agrarias y alimentarias, respetando el derecho de las poblaciones autóctonas a sus territorios, el derecho de los pescadores tradicionales a las zonas de pesca, etc.; el abandono progresivo de las políticas de libre comercio, dando mayor prioridad a la producción de alimentos para los mercados locales y nacionales, y el fin del dumping; la aplicación de una reforma agraria auténtica; el fomento de prácticas agrícolas sostenibles (o agroecológicas) por parte de los campesinos.

Exponemos los aspectos de la soberanía alimentaria relacionados con los derechos humanos y cómo ésta presupone la reforma agraria, mediante un análisis del derecho a una alimentación adecuada y del derecho a la tierra que reclaman los movimientos sociales rurales. Acto seguido, analizamos diferentes políticas de reforma agraria a la luz de la soberanía alimentaria y pedimos una nueva reforma agraria redistributiva que defienda y restablezca los territorios autóctonos, respete y equipare las necesidades de las diversas poblaciones rurales.

Hacemos hincapié en las cuestiones que plantea la diversidad mediante un examen de la perspectiva de las poblaciones autóctonas con respecto al concepto de *territorio*, más amplio e importante que la mera *tierra*, y el derecho a la libre determinación de los pueblos en sus territorios, y nos centramos en la situación del África occidental, donde las prácticas tradicionales incompatibles y las políticas agrarias impulsadas por el Estado pueden enfrentar a las comunidades locales y endógenas con los colonos, a éstos con el Estado y a los agricultores con los ganaderos y pastores nómadas. En otras palabras, si bien las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales exigen reformas agrarias redistributivas auténticas en el marco de políticas basadas en la soberanía alimentaria, esos programas deben diseñarse mediante procesos en los que las comunidades locales asuman el liderazgo y colmen las necesidades y exigencias de las diversas partes interesadas, entre las que se encuentran las poblaciones autóctonas, los pescadores tradicionales, los pastores nómadas, los migrantes, los campesinos y labradores de explotaciones familiares, las poblaciones forestales, los trabajadores rurales y otros grupos.

Cierra este documento un conjunto de directrices o recomendaciones para orientar las políticas de reforma agraria que se formulen en el futuro en el contexto de la soberanía alimentaria. Se trata de una tarea urgente, en la medida en que la situación de las zonas rurales de todo el mundo no hace más que empeorar.

Un mundo rural en crisis

A comienzos del nuevo milenio, el mundo rural se encuentra en todas partes sumido en una situación de crisis. Los orígenes históricos de esta crisis en los países del Sur cabe encontrarlos en la apropiación colonial de la tierra y el desplazamiento de poblaciones agrícolas de tierras fértiles con suficientes lluvias a laderas empinadas y rocosas, los márgenes del desierto y a suelos de selvas tropicales estériles, así como en la progresiva incorporación de estas poblaciones desplazadas a la fuerza de trabajo estacional y pobremente remunerada, para la agricultura de exportación. Como consecuencia de este legado, modificado sólo ligeramente en la época poscolonial, los campesinos con poca tierra o sin ella se encuentran desde hace tiempo entre los más pobres.

En los últimos decenios, las políticas económicas neoliberales por regla general han empeorado todavía más la situación de las zonas rurales, dado que los gobiernos nacionales, con frecuencia a instancias de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC):

- Han dirigido un conjunto de políticas comerciales, macroeconómicas y sectoriales que han coadyuvado a socavar la viabilidad económica de los campesinos, pequeños agricultores y propietarios de explotaciones familiares, así como de la agricultura cooperativa/colectiva. Entre estas políticas cabe mencionar la liberalización del comercio y la consiguiente entrada masiva en los mercados locales de alimentos baratos importados a precios de dumping, contra los cuales los agricultores locales a duras penas pueden competir; la reducción de las ayudas y subvenciones a los precios en favor de los productores alimentarios; la privatización de los créditos, la comercialización y la asistencia técnica; el fomento excesivo de las exportaciones; la concesión de patentes para los recursos genéticos agrícolas; y una preferencia en el ámbito de las investigaciones agrícolas por las tecnologías caras, como la ingeniería genética.

Cada vez con más frecuencia, los agricultores pequeños y pobres encuentran que los créditos son inadecuados o demasiado onerosos para hacer frente a los crecientes costos de producción, los compradores son cada vez más escasos, el número de monopolios cada vez mayor y los precios son demasiado bajos para sufragar los costos de los créditos y la producción. El balance neto de estas políticas ha sido un deterioro considerable y continuo del acceso de los pobres a la tierra, ya que están obligados a vender la tierra que poseen -no se pueden permitir el arrendamiento- o mecanismos similares o pierden tierra por no pagar los créditos.

- Se han resistido a cumplir con las políticas de reforma agraria y de redistribución de la tierra que ya existen y, en buena medida, han rechazado (algunas veces con la fuerza) los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, como los movimientos de los campesinos sin tierra, para impulsar la aplicación de estas políticas.

- Han permitido cada vez mayor comercialización y privatización de la tierra y otros recursos (como el agua, las semillas, los bosques, los océanos, etc.) y han observado con pasividad cómo los intereses comerciales agrícolas (las plantaciones) y no agrícolas (el petróleo, el turismo y la minería), así como los grandes proyectos de infraestructuras (las represas hidroeléctricas), se han ido apoderando de las tierras comunales y públicas y de los territorios de las poblaciones autóctonas y las comunidades locales.

- No han hecho nada mientras las cadenas de productos agrícolas, tanto en lo que respecta a los insumos (semillas) como a la producción (comercio de cereales), se han concentrado progresivamente en manos de un limitado número de corporaciones transnacionales, que por constituir monopolios, consiguen fijar costos y precios que no benefician a los agricultores, restringiendo de forma insostenible en todos los casos, especialmente en el de los más pobres, el margen entre los precios y los costos, fomentando de esta manera todavía más el abandono de la agricultura.

De hecho, los gobiernos y las instituciones multilaterales han auspiciado básicamente una única iniciativa en materia de políticas a escala más o menos global, que han presentado como un paso "positivo" para dar solución a las cuestiones relativas al acceso a la tierra. Esta iniciativa o serie de iniciativas, tienen el objetivo de acelerar, consolidar e integrar las políticas diseñadas y promulgadas por el Banco Mundial para adjudicar títulos de propiedad sobre la tierra, facilitar los mercados de tierras y, fomentar los créditos de los bancos agrícolas para que los pobres puedan adquirir tierras. Se trata de la llamada reforma agraria "asistida por el mercado" o "negociada". Lamentablemente, cada día existen más pruebas de que estas políticas probablemente no mejorarán en grado considerable el acceso de los pobres a la tierra, ni les ofrecerán una mayor seguridad en la tenencia. De hecho, existen buenas razones para pensar que realmente empeorarán la situación en muchos lugares.

Por lo tanto, a nadie debe sorprender que las peores situaciones de pobreza y hambruna se vivan todavía en las zonas rurales. La expansión de la producción agrícola

destinada a la exportación, controlada por productores ricos que poseen las mejores tierras, obliga continuamente a los pobres a desplazarse a zonas todavía más marginales en busca de tierras para cultivar. Se ven forzados a talar bosques ubicados en suelos pobres, a cultivar terrenos estériles que se erosionan con facilidad en laderas empinadas y a ganarse la vida en los márgenes del desierto y en las selvas tropicales.

Con todo, a menudo las peores situaciones se viven en las tierras más fértiles. Los mejores suelos de la mayoría de los países se han concentrado en extensas explotaciones destinadas a una agricultura intensiva, de monocultivo, mecanizada y basada en la utilización de plaguicidas y fertilizantes químicos. Muchos de los mejores suelos de nuestro planeta, que durante milenios han sido administrados de manera sostenible por agricultores tradicionales precolonia-les, se están degradando rápidamente y, en algunos casos, están siendo abandonados por completo en búsqueda de los beneficios inmediatos de la exportación y la competencia. La capacidad productiva de estos suelos está disminuyendo rápidamente como consecuencia de su compactación, erosión, anegamiento y pérdida de fertilidad, unido a una creciente resistencia de las plagas a los plaguicidas y la pérdida de biodiversidad.

Los productos cosechados en estas tierras más fértiles fluyen de manera abrumadora hacia los consumidores de los países ricos. Las mayorías locales empobrecidas no pueden permitirse comprar lo que se cultiva, y dado que no constituyen un mercado significativo, las elites nacionales ven en la población local fundamentalmente una fuente de trabajo, un costo de producción que hay que reducir al mínimo manteniendo los salarios bajos y minando los sindicatos. El resultado general es una espiral descendente de degradación de la tierra y agravamiento de la pobreza en las zonas rurales. Incluso los problemas urbanos tienen su origen en el mundo rural, en la medida en que los pobres deben abandonar el campo en masa y emigrar a ciudades donde sólo unos cuantos afortunados recibirán un salario vital, mientras que la mayoría malvivirá en barriadas de viviendas precarias.

Si no se pone fin a la tendencia actual hacia una mayor concentración de la tierra y la consiguiente industrialización y orientación de la agricultura a la exportación, será imposible conseguir la sostenibilidad social o ecológica. Por otro lado, las investigaciones demuestran que podrían obtenerse resultados mucho más positivos mediante la redistribución de la tierra a través de una reforma agraria auténtica. Los pequeños agricultores son más productivos, más eficientes y contribuyen en mayor medida al desarrollo regional amplio que los grandes empresarios agrícolas en posesión de las mejores tierras. Los campesinos con tenencia asegurada de sus tierras pueden también ordenar los recursos naturales de manera más eficaz, protegiendo la productividad a largo plazo de sus suelos y conservando la biodiversidad funcional en sus explotaciones y zonas próximas.

Sin embargo, por muy necesaria que sea, la redistribución de la tierra no es suficiente. Estamos presenciando a escala mundial una colisión entre dos modelos de agricultura. El modelo dominante, agroindustrial, que se basa en la producción en gran escala de monocultivos para la exportación y depende de las ingentes subvenciones gubernamentales al sector privado y de tecnologías que destruyen el medio ambiente, al tiempo que genera una pobreza y hambruna cada vez mayores al excluir y desposeer a la mayoría rural. Actualmente este modelo se ve favorecido por las políticas gubernamentales y por las negociaciones comerciales.

Los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo abogan por políticas favorables a un modelo de agricultura basado en las pequeñas explotaciones, que puede ser más productivo, más racional desde el punto de vista ecológico y se ha demostrado que es un elemento básico del tipo de desarrollo económico amplio y global capaz de atacar realmente las causas fundamentales de la pobreza y el hambre. Para implantar este segundo modelo de agricultura y producción alimentaria, haría falta un conjunto de directrices generales centradas en la soberanía alimentaria. Empezamos pues por este concepto.

I
Soberanía alimentaria: marco para la reforma agraria y el desarrollo rural

La soberanía alimentaria es el derecho, reivindicado por los movimientos sociales rurales de todo el mundo, de todos los pueblos, países o uniones de Estados, a definir sus propias políticas agrarias y alimentarias, sin la imposición de organismos multilaterales, ni dumping en sus mercados locales por terceros países. El concepto de soberanía alimentaria formulado por La Via Campesina[1], se llevó al debate público durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, y desde entonces ha sido adoptado por una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo y se ha convertido en un tema importante del debate agrícola internacional, incluso en el seno de los órganos de las Naciones Unidas (esta sección se basa en Via Campesina, 2002, 2003; Via Campesina et al., sin fecha a, b; Foro Mundial sobre Soberanía alimentaria, 2001; Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, 2004; Rosset, 2003).

La soberanía alimentaria incluye:

- Dar prioridad a la producción agrícola local para alimentar a la población y asegurar el acceso de los campesinos y los sin tierra a la tierra, al agua, las semillas y los créditos. De ahí la necesidad de aplicar reformas agrarias auténticas e integrales para dar libre acceso a las semillas y salvaguardar el agua en cuanto bien público que debe distribuirse de forma equitativa y sostenible.

- El derecho de los pequeños agricultores y los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a decidir qué productos consumen, cómo se producen y por quién.

- El derecho de los países a protegerse de las importaciones de productos agrícolas y alimentarios a precios reducidos.

- Los precios de los productos agrícolas deben estar vinculados a los costos de producción con un margen de beneficio que permita vivir dignamente a los productores alimentarios: esto puede lograrse si los países o uniones de Estados están facultados para imponer impuestos, cuotas y prohibiciones sobre las importaciones excesivamente baratas ("dumping"), si se comprometen a favorecer una producción agrícola sostenible y si gestionan la producción en el mercado interno para evitar los excedentes estructurales.

[1] http://www.viacampesina.org

- La participación de la población en la formulación de las políticas agrarias.

- El reconocimiento de los derechos de las campesinas, quienes desempeñan un papel importante en la producción agrícola y en la alimentación.

Los gobiernos deben amparar los derechos de todos los pueblos a la soberanía y la seguridad alimentaria, adoptar y aplicar políticas que promuevan la producción sostenible basada en las explotaciones familiares, en lugar de la producción centrada en la industria, de elevados insumos y orientada a la exportación. A su vez, ello requiere que los gobiernos apliquen las siguientes medidas:

Políticas justas

- Garantizar precios remunerativos adecuados para todos los agricultores y pescadores;

- Ejercer el derecho a proteger los mercados domésticos de las importaciones a precios bajos;

- Regular la producción en el mercado interno a fin de evitar la creación de excedentes;

- Abolir todas las subvenciones directas e indirectas a la exportación;

- Eliminar gradualmente las subvenciones a la producción doméstica que fomentan la agricultura insostenible, los regímenes de tenencia de la tierra no equitativos y las prácticas de pesca destructivas; y apoyar los programas de reforma agraria integrados, con inclusión de las prácticas agrícolas y de pesca sostenibles.

- Desarrollar economías alimentarias locales basadas en la producción y el procesamiento local y establecer distribuidores de los alimentos locales.

Acceso real a los recursos productivos

- Reconocer y aplicar los derechos jurídicos y consuetudinarios de las comunidades a adoptar decisiones relativas a sus recursos locales y tradicionales, incluso cuando no se hayan otorgado derechos jurídicos previamente;

- Garantizar un acceso equitativo a la tierra mediante una reforma agraria auténtica e integral, así como a las semillas, el agua, los créditos y otros recursos productivos;

- Otorgar derechos de propiedad colectivos a las comunidades que dependen de los recursos acuáticos y rechazar los sistemas que intentan privatizar estos recursos públicos;

- Prohibir todas las formas de patentar la vida o cualesquiera de sus componentes, así como la apropiación de los conocimientos ligados a la ali-

mentación y la agricultura mediante regímenes de derechos de propiedad intelectual; y,

- Proteger los derechos de los agricultores de las poblaciones autóctonas y las comunidades locales sobre los recursos fitogenéticos y los conocimientos afines, en especial los derechos de los agricultores a intercambiar y reproducir semillas.

A. Dos modelos de agricultura

Hoy en día la población del mundo puede optar por dos modelos de agricultura: desarrollo rural y producción alimentaria. Actualmente domina el modelo de exportación agrícola basado en la lógica neoliberal del libre comercio, la privatización y la mercantilización de la tierra, el agua, los bosques, la pesca, las semillas, los conocimientos y la vida propiamente dicha. Se guía por un afán de beneficios empresariales y el fomento de la producción con fines de exportación, y es el causante de la creciente concentración de explotaciones, recursos y cadenas de producción y distribución de alimentos y otros productos agrícolas en manos de un número reducido de empresas. Los precios de los cultivos alimentarios y los bienes agrícolas que reciben los productores disminuyen constantemente debido al dumping y otros factores, así como los salarios de los agricultores y trabajadores. Sin embargo, los precios al consumidor siguen aumentando. El modelo es intensivo en productos químicos y está causando daños incalculables al medio ambiente y a la salud de los productores, trabajadores y consumidores por igual.

El modelo de la soberanía alimentaria basado en la agricultura familiar, por otro lado, da prioridad a la producción local de alimentos para los mercados internos, contrarresta el dumping y recurre a prácticas de producción sostenibles basadas en los conocimientos locales. Los datos muestran que este modelo puede ser más productivo por unidad de superficie, más racional desde el punto de vista ecológico y más capaz de dar a las familias campesinas una vida decente y digna, ofreciendo al mismo tiempo a los consumidores rurales y urbanos alimentos sanos, asequibles y producidos a nivel local. Sin embargo, el modelo de exportación agrícola neoliberal que impera hoy en día, está provocando la extinción de la agricultura familiar.

El modelo de exportación agrícola se afianza en los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y el FMI, así como en el régimen de libre comercio impuesto por la OMC. El fomento de la propiedad privada individual mediante catastros de tierra y títulos transferibles, ha acelerado la comercialización de la tierra. Las políticas de acceso a la tierra en base al mercado y fomentadas por el Banco Mundial y donantes bilaterales han provocado un fuerte endeudamiento entre los pequeños productores pobres, y han dado como resultado la reconcentración de la tierra en manos de las elites tradicionales y modernas.

Al mismo tiempo, el Estado se ha desentendido de la redistribución de la tierra y ha descuidado de su obligación de prestar servicios básicos tales como la salud, la enseñanza, la seguridad social, la protección de los trabajadores, los sistemas públicos de distribución de alimentos y el apoyo comercial para los pequeños productores. En su lugar, los gobiernos han optado por aplicar las políticas neoliberales exigidas por las instituciones financieras internacionales, los donantes bilaterales y los inversores privados y, a menudo, han empleado medios violentos, entre ellos las fuerzas armadas y milicias, para aplastar la resistencia de los campesinos, trabajadores y comunidades autóctonas a la expropiación de sus recursos naturales y sus territorios.

Ante el desastre que está generando el modelo dominante, proponemos un modelo alternativo de la soberanía alimentaria de las personas basado en los derechos de los agricultores, trabajadores rurales y pescadores de ambos sexos, a producir alimentos para sus propios mercados locales y nacionales y a gozar de acceso a sus propios territorios, con inclusión de la tierra y los recursos naturales, y a ejercer el control sobre ellos, así como en la agricultura agroecológica de los campesinos y las prácticas de pesca artesanal en favor de un sistema alimentario y agrícola sostenible basado en las personas.

La soberanía alimentaria garantiza el derecho de cada persona a disponer de alimentos asequibles, inocuos, sanos, adecuados desde el punto de vista cultural, nutritivos y producidos a nivel local, así como el derecho a una vida digna. Con el fin de alcanzar la soberanía alimentaria de las personas, exigimos con urgencia la aplicación efectiva del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 1, 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de hacer realidad el derecho humano a la alimentación y proteger y garantizar el acceso de las personas a los recursos naturales. Con objeto de garantizar los derechos de las poblaciones autóctonas a sus tierras y territorios, exigimos que nuestros gobiernos aprueben, ratifiquen y apliquen efectivamente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los derechos humanos deben trascender la noción de los derechos individuales y asegurar también los derechos colectivos de las comunidades y los pueblos.

B. Importancia capital de la reforma agraria para la soberanía alimentaria

La soberanía alimentaria tiene varios pilares y todos ellos son necesarios. La eliminación del dumping y la elevación de precios de los productos agrícolas sin una redistribución de la tierra y de otros recursos productivos, no solucionarán, en la mayoría de los casos, los problemas de desigualdad, pobreza rural y subdesarrollo, dado que los grandes terratenientes captarán los beneficios de los precios más justos. Tampoco será eficaz una reforma agraria sin precios razonables para los productos agrícolas y el ganado, ya que a los beneficiarios les resultará difícil ganarse la vida. La transición hacia prácticas agrícolas, de pesca o forestales más sostenibles y ecológicas carece de

sentido si las personas no tienen acceso a la tierra, las zonas de pesca y los bosques; aun así, mientras se reproduzca la tecnología cara y destructiva del modelo dominante, ese acceso no les librará de la miseria económica y ecológica.

Por ello afirmamos que la reforma agraria redistributiva impulsada por el Estado es uno de los fundamentos del modelo de la soberanía alimentaria, así como una medida indispensable para la realización de derechos humanos fundamentales como el derecho a la alimentación, la vivienda, el trabajo, el medio ambiente, a participar en la vida cultural, disfrutar de la propia cultura y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, aunque por sí misma no es suficiente. Las políticas integrales referentes a la soberanía alimentaria aportan el marco en el cual la reforma agraria y el desarrollo rural pueden lograr eliminar la pobreza y ofrecer a todos los campesinos la posibilidad de una vida digna. La reforma agraria es un componente esencial de esas políticas.

Los programas actuales de reforma agraria deben garantizar a los campesinos, trabajadores rurales, poblaciones autóctonas y comunidades excluidas por motivos raciales y sociales, el acceso a la tierra, al agua, las semillas, los bosques y la pesca, así como el control sobre todos ellos, y los medios de producción (financiación y capacitación), distribución y comercialización. Asimismo, deben garantizar los derechos de las poblaciones autóctonas a sus territorios, incluida la recuperación de los territorios que les hubieran sido arrebatados, su autonomía y libre determinación en esas mismas tierras. También deben garantizar a los pescadores el acceso a sus centros de trabajo, el control de su ordenación y equiparar las necesidades, derechos y aspiraciones de diversos agentes, incluidas las mujeres, los varones y los jóvenes, las familias de campesinos, las poblaciones autóctonas, los pescadores, los habitantes de los bosques, los emigrantes, los trabajadores rurales y otros grupos.

La reforma agraria debe garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra y los recursos, el libre acceso a los conocimientos y la tecnología, apoyar la explotación de la tierra con fines productivos y evitar la reconcentración de este recurso. También debe asegurar a las mujeres la igualdad y plenitud de oportunidades y derechos respecto de la tierra y los recursos naturales y debe compensar a las mujeres por la discriminación y las desventajas sociales que han sufrido a lo largo de la historia. Debe brindarse a los jóvenes posibilidades idóneas para que tengan un futuro digno. En la declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, celebrado en 2002, se establece lo siguiente:

- La soberanía alimentaria implica la puesta en marcha de procesos radicales de reforma agraria integral adaptados a las condiciones de cada país y región, que permitan a los campesinos e indígenas -considerando a las mujeres en igual de oportunidades- un acceso equitativo a los recursos productivos, principalmente tierra, agua y bosque, así como a los medios de producción, financiamiento, capacitación y fortalecimiento de sus capacidades de gestión e interlocución.

- La reforma agraria, en primer lugar, debe ser reconocida como una obligación de los Estados donde este proceso es necesario, en el marco de los derechos humanos y como una eficiente política pública de combate a la pobreza. Dichos procesos de reforma agraria deben estar controlados por las organizaciones campesinas -incluyendo el mercado de los arriendos-, garantizar los derechos individuales de los productores con los colectivos sobre los terrenos de uso común y articulados con políticas agrícolas y comerciales coherentes. Nos oponemos a las políticas y programas de mercantilización de la tierra promovidas por el Banco Mundial -en sustitución de verdaderas reformas agrarias- y aceptadas por los gobiernos (Foro Mundial sobre Soberanía alimentaria, 2002).

II
Derechos humanos en los que se basan la soberanía alimentaria y la reforma agraria

El derecho a la alimentación es un derecho humano protegido por el derecho internacional. Es el derecho a tener acceso de manera regular, permanente y libre, sea directamente, o mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. Los gobiernos tienen la obligación jurídica de respetar, proteger, y aplicar el derecho a la alimentación…

Si bien el Relator Especial considera que la cooperación internacional es fundamental, siguen siendo los gobiernos nacionales los que tienen la obligación principal de garantizar el derecho a la alimentación. En ese plano, el acceso a la tierra es fundamental y la reforma agraria debe ser una parte importante de las estrategias del Gobierno encaminadas a reducir el hambre. En muchas partes del mundo, las personas luchan por sobrevivir porque no tienen tierras o porque sus propiedades son tan pequeñas que no les permiten tener una vida digna. La reforma agraria debe ser justa y transparente... [y] hay que prestar más atención a los modelos alternativos propuestos por la sociedad civil, incluido el concepto de soberanía alimentaria. El acceso a la tierra y la reforma agraria, en concreto, deben ser elementos fundamentales del derecho a la alimentación.(Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de

Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación, 2002).

En una detallada contribución al presente documento, Monsalve (2005) expone los derechos humanos sobre los que se asientan la soberanía alimentaria y la reforma agraria. En noviembre de 2004, el Consejo de la FAO aprobó las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, que se basan en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[2] y los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas. Este conjunto de declaraciones pone de manifiesto que tenemos el *derecho humano a una alimentación adecuada*[3].

Otros instrumentos internacionales que apoyan esta posición incluyen la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los cuatro Convenios de Ginebra y sus dos Protocolos Adicionales. Las directrices, y estos instrumentos de apoyo, aportan un fundamento sistemático a las perspectivas de la soberanía alimentaria y al acceso a la tierra (véase FIAN, 2006 para una interpretación detallada de las Directrices).

Las Directrices de la FAO (párrafo 16) "...tienen por objeto garantizar la disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos; la accesibilidad física y económica universal, incluso de los grupos vulnerables, a alimentos adecuados, libres de sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; o los medios para procurárselos." Para lograrlo, el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación (2002), aboga por lo siguiente:

"...opciones alternativas de políticas, incluida la agricultura en pequeña escala, la producción local y los métodos agroecológicos y el concepto de soberanía alimentaria. El Relator Especial considera que se debe prestar más atención a esas propuestas en el plano internacional, si se quiere abordar seriamente la cuestión del hambre en el mundo. Promueve el concepto de *soberanía alimentaria* según la definición del Foro sobre Soberanía alimentaria de ONG/OSC, que señala como base a varios elementos fundamentales. Entre ellos incluye la promoción de la producción alimentaria para los mercados internos y locales mediante la utilización de familias agrícolas y campesinos agroecológicos; garantizar precios justos; el acceso a la tierra y otros recursos vitales; reconocer la función de la mujer en la producción alimentaria y el acceso a los recursos; promover el control de la comunidad con respecto a los recursos productivos; proteger las semillas de las patentes; alentar una moratoria para los cultivos modificados genéticamente, habida cuenta del riesgo de que afecten la diversidad genética; y aumentar la inversión pública para apoyar la plena participación y las actividades productivas de las familias y las comunidades".

Si realmente se quiere abordar la cuestión del hambre y la malnutrición crónica en el mundo, y los Estados desean cumplir los compromisos contraídos, este modelo alternativo constituye una orientación importante.

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1999), la capacidad de un individuo para alimentarse depende de las oportunidades que le brinda la sociedad en cuanto a la *explotación de la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos*, o del correcto funcionamiento de los sistemas de distribución, procesamiento y comercialización de los alimentos, además del transporte alimentos del lugar donde se producen al lugar donde puedan necesitarse. Desde este punto de vista, queda claro que la producción de alimentos mediante el propio acceso a la tierra, forma parte del derecho humano a una alimentación adecuada.

De hecho, los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están obligados a respetar, proteger y realizar el acceso a la tierra de aquellos que lo necesitan y el Relator Especial (Ziegler, 2002) declara explícitamente que la "reforma agraria debe ser una parte fundamental de las estrategias del Gobierno encaminadas a reducir el hambre". Monsalve (2006) expone con mucho más detalle los derechos humanos y reconocidos por la ley que sirven de base a la soberanía alimentaria y la reforma agraria, que incluyen cuestiones relacionadas con la sostenibilidad, la tierra y los servicios del sector público, la aplicación de estos derechos a nivel nacional, el marco jurídico y los procedimientos de recurso y la relación con los derechos civiles y políticos. Hemos puesto a disposición de los lectores el documento completo de la Sra. Monsalve en la siguiente dirección: http://www.acciontierra.org/display.php?article=391.

En concreto, señala que se trata de "derechos existentes" y que las personas tienen la potestad de luchar por ellos en virtud de acuerdos internacionales. Esto significa que la represión de los movimientos que luchan por el acceso a los recursos productivos y la realización de su derecho a una alimentación adecuada, es una violación fundamental de los derechos humanos civiles y políticos.

[2] Aprobado y abierto a la firma y la ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976.

[3] http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm

III
¿Qué tipo de reforma agraria en el marco de la soberanía alimentaria?

Como se ha descrito antes, la soberanía alimentaria descansa en los conceptos de los derechos humanos económicos y sociales, que incluyen el derecho a una alimentación adecuada. Los defensores de la soberanía alimentaria sostienen, al igual que el Relator Especial, que de ello deriva el derecho de las poblaciones rurales a la tierra y hasta el "derecho a producir" (Ziegler, 2002, 2004), que en la mayoría de los casos solamente puede alcanzarse mediante una reforma agraria. Ahora bien, ¿qué tipo de reforma agraria? No todas las reformas agrarias son de carácter redistributivo, es decir: no todas ellas alteran las estructuras existentes de la tenencia de la tierra y de las explotaciones y, en particular, no todas abordan las desigualdades en las explotaciones agrícolas.

Los autores de este documento consideran que la soberanía alimentaria y el derecho a una alimentación adecuada sólo pueden alcanzarse mediante reformas agrarias que tengan carácter redistributivo y que se basen en la defensa (o la restitución) de los territorios de las poblaciones autóctonas, agrícolas, forestales, pastorales y pesqueras (Rosset, 1999, 2001a). En esta sección examinamos las diversas reformas agrarias en curso en el mundo, a fin de evaluar su eficacia, y acto seguido, exponemos las ventajas de las reformas redistributivas.

C. Reformas agrarias en curso

Las reformas "oficiales"

El Banco Mundial encabeza los esfuerzos de promoción, y en algunos casos de financiación, de reformas integrales de la tenencia de la tierra, que incluyen títulos de propiedad, catastros y registros prediales, la facilitación del mercado de la tierra, reformas redistributivas asistidas por el mercado o negociadas, créditos, asistencia técnica y apoyo a la comercialización (Rosset, 2004; Deininger y Binswanger, 2001; Deininger, 2001, 2003; Bond, 2000). En este caso, el Banco se ha dejado orientar por sus propios economistas especializados en desarrollo, que han averiguado que las graves desigualdades en la tenencia de la tierra retrasan el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y los esfuerzos por explotar los suelos de manera sostenible (Deininger, 2003; Deininger y Binswanger, 2001). En este marco de políticas, otras instituciones, con inclusión de gobiernos, organismos de ayuda y otros bancos de desarrollo, están siguiendo el ejemplo del Banco Mundial y aplican enérgicamente algunas de estas reformas y, en algunos casos, todas ellas (De Janvry et al., 2001; Burns, et al., 1996).

Si bien es digno de aplaudir que gracias al Banco Mundial la propuesta de reformas agrarias como elemento fundamental del desarrollo sostenible, ya no es un tema tabú (de Janvry et al., 2001; Rosset, 2002), las políticas agrarias de este organismo distan mucho de abordar las causas subyacentes de la pobreza y la exclusión (Borras, 2003a; 2005; de próxima publicación). Los programas de concesión de títulos de propiedad sobre la tierra pueden provocar una nueva pérdida de tierras, como ha ocurrido en Tailandia (Leonard y Narintarakul Na Ayutthaya, de próxima publicación), y conflictos, como en México (de Ita, de próxima publicación), y el costo de los bancos agrícolas hace que lamentablemente su posible alcance sea insuficiente cuando se compara con la magnitud de la carencia de tierra, como en Guatemala (Garoz y Gauster, 2005), mientras los "beneficiarios" acumulan deudas importantes por la compra de tierras caras y de dudosa calidad, como sucedió en Guatemala y el Brasil (Garoz y Gauster, 2005; Sauer, de próxima publicación).

Por añadidura, las "soluciones" basadas en el mercado tienden a despolitizar el problema de la carencia de tierra, que por su propia naturaleza, solamente puede resolverse mediante cambios estructurales que sólo pueden acometerse en la esfera de la política y no así en la del mercado (Rosset, 2002, 2004). Por último, estas "reformas" se llevan a cabo sin alterar las políticas neoliberales, tan adversas a la agricultura familiar, ni su "modelo". En consecuencia, cabe esperar pocos cambios positivos de estas iniciativas (Barraclough, 1999; Borras, de próxima publicación).

Reformas agrarias impulsadas por el Estado

"En todos los casos que en América Latina se produjo una redistribución importante de la tierra en beneficio de los campesinos pobres, el Estado desempeñó un papel decisivo", escribió el fallecido Solon Barraclough (1999:33). Lamentablemente, también escribió que en todos los casos en que se denegó o deformó la reforma, el Estado desempeñó similar un papel fundamental.

Actualmente sólo hay dos gobiernos en América Latina y en todo el mundo, de los que pueda decirse que mantengan un compromiso sincero con la auténtica reforma agraria, que incluye una transición de modelos encaminada a hacer más viable la agricultura familiar y cooperativa. Se trata de Cuba y Venezuela (Rosset et al., de próxima publicación).

Si bien la reforma agraria revolucionaria original de Cuba tuvo lugar en los años sesenta, Funes et al. (2001) muestra cómo una segunda "reforma dentro de la reforma" permitió a Cuba escapar de una crisis alimentaria en los noventa, en lo que tal vez sea el ejemplo más cercano a una verdadera transición del modelo de exportación agrícola a otro más centrado en la soberanía alimentaria, el tipo de modelo que propugna Vía Campesina. En el diagrama 1 se resumen los elementos básicos que hicieron posible esa transición. Los factores *sine qua non* fueron, en primer lugar, el acceso a la tierra por parte de la mayoría rural, que se muestra en el interior del modelo esquemático.

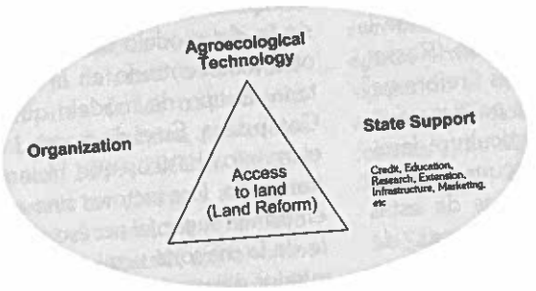
La "segunda" reforma agraria de Cuba, que dividió las explotaciones estatales en parcelas cooperativas e individuales de producción más pequeñas, fue posible porque previamente se había expropiado la tierra a los terratenientes. En segundo lugar, la protección *de facto* frente al dumping facilitada por el embargo comercial, creó una situación positiva (si bien por una razón muy negativa), puesto que los altos precios para los agricultores ofrecían la viabilidad y los incentivos económicos necesarios para que la agricultura sobreviviera a la crisis.

Los demás factores básicos fueron el apoyo del Estado a la transición (cambios en los créditos, las investigaciones, la extensión, la educación, etc. para apoyar el nuevo modelo), un sector rural altamente organizado que hizo posible la rápida difusión del cambio y la existencia de tecnología agroecológica autóctona (gracias a los conocimientos acumulados por los campesinos y a las instituciones científicas) para ayudar a superar la dependencia de los insumos que ya no podían importarse (Funes et al., 2001).

El caso de Venezuela está todavía, en gran medida, en el aire. Mientras que el Gobierno del Presidente Chávez ha dejado muy claro su compromiso en favor de una reforma agraria auténtica, varios factores, incluida la resistencia de los terratenientes y los burócratas, la incapacidad (hasta hoy) para abordar los efectos de las ingentes importaciones de alimentos objeto de dumping, y la relativa falta de organización del campesinado, que le impide convertirse en agente (o cuando menos en sujeto activo) para impulsar la reforma agraria, han contribuido a que en el mejor de los casos se hayan logrado progresos irregulares (Wilpert, de próxima publicación).

Figure 1

Key to the Cuban transition toward a more food sovereignty-style model during the 1990



La reforma agraria desde abajo

Barraclough advirtió que en todos los casos en que se llevaron a cabo reformas agrarias importantes, las protestas y exigencias de los productores campesinos y los trabajadores rurales organizados contribuyeron decisivamente a su realización (1999:36). Hoy en día, los movimientos de todo el mundo que participan en una oleada de ocupaciones de tierras, son los que están obligando a actuar a los gobiernos. La segunda mitad de los años ochenta y el decenio de los noventa presenciaron la aparición y, en algunos casos, la mayoría de edad, de una nueva generación de movimientos de campesinos y trabajadores rurales sin tierra bien organizados. Si bien es cierto que los campesinos sin tierra siempre han ocupado o "recuperado" tierras baldías, se ha producido un cambio cualitativo en la organización y la conciencia política de los grupos contemporáneos. Los movimientos de los sin tierra están llevando la reforma agraria a los debates nacionales e internacionales en materia de políticas, sin cesar de incautar, ocupar y cultivar tierras baldías, a menudo con un terrible costo en vidas humanas y arrestos arbitrarios.

Estos movimientos están creciendo rápidamente en todo el mundo: desde Brasil, Paraguay, Bolivia, Honduras y Nicaragua, hasta Sudáfrica, Zimbabwe, Indonesia, Tailandia, India y otros muchos países. En efecto, en casi todo el tercer mundo estamos presenciando la emergencia de una nueva fuente de optimismo y dinamismo gracias a estos movimientos populares, en su gran mayoría pacíficos, que frente a la inactividad de los gobiernos se hacen cargo con firmeza de los asuntos sin resolver (Rosset, 2001a).

Un ejemplo claro es el de Brasil y el muy fructífero Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST). Mientras que la media de los grandes terratenientes brasileños deja más de la mitad de sus tierras sin cultivar, 25 millones de campesinos luchan por sobrevivir con empleos agrícolas temporales. Fundado en 1985, el MST organiza a los trabajadores sin tierra para que ocupen tierras baldías, amparándose en la cláusula de la "función social de la tierra" contenida en la Constitución del Brasil para legalizar sus reivindicaciones, aunque tienen que defenderse contra los guardias contratados por los terratenientes y las fuerzas de seguridad del Estado. Actualmente, más de 300.000 familias, lo que significa más de un millón de personas, han obtenido títulos de propiedad sobre un total de ocho millones de hectáreas de tierra gracias a las actividades impulsadas por el MST, el mejor ejemplo de una verdadera reforma acometida desde abajo (Langevin y Rosset, 1997; Mançano Fernandes, 2001; Wolford, 2001; Wright y Wolford, 2003).

D. Ventajas de la reforma agraria redistributiva

La redistribución de la tierra puede cumplir varias funciones en un desarrollo más sostenible (Barraclough, 1999; Ziegler, 2002; Rosset, 1999). Tras la Segunda Guerra Mundial se llevaron a cabo docenas de pro-

gramas de reforma agraria. Si analizamos retrospectivamente los éxitos y fracasos, podemos distinguir entre lo que podrían llamarse reformas agrarias "auténticas", reformas "cosméticas" e incluso "ficticias" (Lappé et al., 1998; Sobhan, 1993).

Cuando una parte considerable de la tierra de calidad se distribuyó entre la mayoría de los campesinos pobres (o la tenencia por parte de la mayoría fue reformada a fin de abolir las empobrecedoras relaciones entre los terratenientes y los arrendatarios), mediante políticas comerciales, macroeconómicas y sectoriales favorables a la agricultura familiar existente, y cuando se puso fin al poder de las elites rurales para distorsionar y "orientar a su favor" las políticas, se logró sin excepción una reducción de la pobreza y una mejora del bienestar humano reales y cuantificables (Sobhan, 1993). Los éxitos económicos de Japón, Corea del Sur, Taiwán, China y Cuba se debieron a esas reformas (Sachs, 1987; Ziegler, 2002; Boyce et al., 2005). En cambio, cuando las "reformas" sólo entregaron a las familias pobres tierras de baja calidad y no consiguieron apoyarles con políticas, créditos, precios favorables y acceso a los mercados, o no lograron alterar las estructuras de poder rurales que redundan en detrimento de los pobres, la reforma agraria no consiguió impulsar cambios profundos (Sobhan, 1993; Lappé et al., 1998; Thiesenhusen, 1995; Barraclough, 1999).

Las reformas más acertadas impulsaron un desarrollo económico relativamente amplio. Al incluir a los pobres en el desarrollo económico, crearon mercados domésticos para apoyar la actividad económica nacional (Sachs, 1987). El resultado, muchas veces trágico de las reformas fallidas, fue la condena de los "beneficiarios" a la marginación de la vida económica nacional, dado que con frecuencia se endeudaron fuertemente para pagar una tierra de mala calidad en lugares remotos, sin créditos ni acceso a los mercados, y en el marco de políticas hostiles a los pequeños agricultores (Sobhan, 1993, Thiesenhusen, 1995).

Actualmente tenemos la posibilidad de extraer enseñanzas de las reformas acometidas en el pasado y aplicarlas a los objetivos prácticos de desarrollo. La reforma agraria ya no es un tema tabú en el contexto del desarrollo, gracias en parte a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, y a las iniciativas del Banco Mundial, en cierta medida desafortunadas. Estamos viendo resurgir en todo el mundo la voluntad del pueblo de hacerse cargo de los problemas más acuciantes, como atestiguan las ocupaciones de tierras, espontáneas y organizadas en pequeña y gran escala. De la crisis agraria en Zimbabwe (Moyo y Yeros, 2005) a las masivas ocupaciones de tierra en Chiapas tras la rebelión zapatista (Rosset, 1995), y el MST en Brasil (Langevin y Rosset, 1999; Wolford, 2001), la "reforma agraria desde abajo" es cada vez más una realidad, pese a la indecisión de los encargados de la formulación de las políticas. Estos movimientos locales, junto con una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil, se oponen con fuerza creciente a las políticas de reforma agraria de los gobiernos nacionales y del Banco Mundial y plantean alternativas. A continuación nos centramos en la importante función que puede desempeñar la reforma agraria redistributiva para conseguir un desarrollo más sostenible.

Reforma agraria y pobreza

La historia demuestra que la redistribución de la tierra entre los campesinos sin tierras y con parcelas mínimas puede ser un medio muy eficaz de mejorar el bienestar en las zonas rurales (Ziegler, 2002). Sobhan (1993) examinó el resultado de prácticamente todos los programas de reforma agraria llevados a cabo en el tercer mundo desde la Segunda Guerra Mundial. Procura distinguir entre lo que denomina redistribución "radical" (denominada 'reforma agraria auténtica' en Lappé et al., 1998) y reformas "no igualitarias" (o 'reforma agraria ficticia' según la terminología de Lappé et al.).

Cuando la tierra de calidad se distribuyó realmente entre los pobres y se quebró el poder de la oligarquía rural para distorsionar y "orientar en su favor" las políticas, el resultado fue sin excepción una reducción de la pobreza y una mejora del bienestar humano real y cuantificable. Japón, Corea del Sur, Taiwán, Cuba y China son buenos ejemplos de ello. En cambio, los países que llevaron a cabo reformas que sólo dieron a los beneficiarios tierras de mala calidad y que no consiguieron alterar las estructuras de poder rurales que redundan en detrimento de los pobres, no lograron contribuir de forma significativa a la lucha contra la pobreza rural (Sobhan, 1993; Lappé et al., 1998).

Mientras que Sobhan se basó en las estadísticas nacionales para derivar sus conclusiones, Besley y Burgess (2002) recientemente estudiaron la historia de la reforma agraria en 16 estados de la India -entre 1958 y 1992-. Si bien en líneas generales no se trata de reformas radicales en el sentido de Sobhan, muchas de ellas abolieron el régimen de tenencia vigente y redujeron la importancia de los intermediarios. Los autores constataron una estrecha relación entre la reforma agraria y la reducción de la pobreza. Leite et al (2004) descubrieron que los integrantes de los asentamientos establecidos para poner en marcha la reforma agraria en el Brasil ganan más que antes (y que las familias que continúan sin tierras), comen mejor, tienen un mayor poder adquisitivo, mayor acceso a la enseñanza y más posibilidades de reunir a sus familias en un mismo lugar (en lugar de "perder" a miembros de la familias debido a la emigración).

De hecho, la reforma agraria es un medio que promete frenar la emigración del campo, que en las ciudades del tercer mundo está provocando un crecimiento superior a la capacidad de la economía urbana para ofrecer suficientes empleos. Incluso en Zimbabwe, donde la reforma agraria acabó de manera prematura y quedó, por lo tanto, incompleta, los datos revelan que los beneficiarios se encuentran en una situación más desahogada que el resto de la población (Deininger et al., 2000).

Otra manera de analizar el problema es considerar el costo de creación de un nuevo

puesto de trabajo. Las estimaciones de estos costos en el sector comercial del Brasil oscilan entre 2 y 20 veces más que el gasto que supone el establecimiento de un jefe de hogar sin empleo en una tierra agrícola, mediante la reforma agraria. Los beneficiarios de la reforma agraria en Brasil tienen un ingreso anual equivalente a 3,7 salarios mínimos, mientras que los jornaleros que siguen todavía sin tierras, tienen como promedio sólo un 70 % del salario mínimo. La mortalidad infantil entre las familias de los beneficiarios ha bajado a sólo la mitad de la media nacional (Stédile, 1998).

Ello ofrece un sólido argumento a quienes sostienen que la reforma agraria encaminada a crear una economía de pequeñas explotaciones no sólo es favorable para el desarrollo económico local, sino que constituye también una política social más eficaz que dejar que las cosas continúen como antes, es decir: que los pobres emigren del campo a ciudades en rápida expansión.

Sobhan (1993) argumenta que sólo la reforma agraria ofrece posibilidades de acabar con el desempleo crónico en la mayoría de los países del tercer mundo. Como en las pequeñas explotaciones se utiliza más mano de obra y, con frecuencia, menos capital para explotar una determinada unidad de superficie, un modelo basado en las pequeñas explotaciones puede absorber muchas más personas en actividades productivas e invertir el movimiento migratorio de las zonas rurales.

Reforma agraria y productividad

En el pasado se han debatido ampliamente los posibles efectos de la redistribución de la tierra agrícola entre los pobres, lo que supone, casi inevitablemente, reducir la superficie de las unidades de producción. Una de las preocupaciones era que cuando los aparceros, arrendatarios y jornaleros quedaran libres de sus relaciones de explotación reservaran una proporción mayor de su producción para el consumo propio (lo que no es necesariamente una cosa mala), provocando de esta manera un descenso neto de la disponibilidad de alimentos para otros consumidores. Sin embargo, este argumento ha perdido fuerza ante los datos disponibles (Sobhan, 1993) y el aumento de la productividad que puede obtenerse al introducir sistemas de producción más pequeños e intensivos.

En Brasil, la agricultura familiar produce el 24% del total nacional de la carne de vacuno, el 24% de la leche, 58% del cerdo y 40 % de las aves de corral y los huevos. Genera asimismo, el 33% del algodón, el 31% del arroz, 72% de la cebolla, 67% de las judías verdes, 97% del tabaco, 84% de la mandioca, 49% del maíz, 32% de la soja, 46% del trigo, 58% de las bananas, 27% de las naranjas, 47% de las uvas, 25% del café y 10% del azúcar. La agricultura familiar representa el 40% del total de la producción nacional, toda vez que ocupa solamente el 30,5% de la superficie cultivada. También genera el 76,9% del empleo nacional del sector agrícola, si bien recibe solamente el 25,3% de los créditos agrícolas (Pengue, 2005).

De hecho, los datos revelan que las pequeñas explotaciones producen casi siempre mucho más por unidad de superficie que las grandes explotaciones y lo hacen de manera más eficiente (Rosset, 1999). Esto es evidente tanto en los países industriales como en cualquier país del tercer mundo. Así lo reconocen los especialistas en economía agrícola que hablan de la "relación inversa entre tamaño de la explotación agrícola y producción" (Tomich et al., 1995; Rosset, 1999; etc.). En un informe de 1999 (Rosset, 1999) se examinaba la relación entre el tamaño de las explotaciones y la producción total en quince países del tercer mundo. En todos los casos, las explotaciones relativamente pequeñas eran mucho más productivas por unidad de superficie (entre 2 y 10 veces más) que las de gran tamaño. Así pues, no puede considerarse que la reforma agraria redistributiva redunde en perjuicio de la productividad.

Reforma agraria y desarrollo económico

Una reforma agraria que sea verdaderamente redistributiva y de transformación ha demostrado ser fundamental para reducir la pobreza y el hambre en muchos países y puede ser vital para generar un crecimiento económico que beneficie a los más pobres. (Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación, 2002[4]).

Indudablemente, la producción agrícola no tiene como único objetivo conseguir más toneladas de cereales; los recursos agrícolas deben generar también riqueza para conseguir una mejora general de la vida rural, en especial para mejorar la vivienda, la educación, los servicios de salud, el transporte, la diversificación económica local y las oportunidades recreativas y culturales.

En Estados Unidos hace más de medio siglo que se planteó la siguiente pregunta: ¿Qué significa el crecimiento de la agricultura industrial en gran escala para las poblaciones y comunidades rurales? El estudio clásico de Walter Goldschmidt -1940-, sobre el valle de San Joaquín en California, comparaba las áreas dominadas por grandes explotaciones de empresas agrícolas con las que se caracterizaban todavía por pequeñas explotaciones familiares (véase Goldschmidt, 1978).

En las comunidades agrícolas dominadas por grandes empresas agrícolas, las poblaciones próximas fueron desapareciendo. Como consecuencia de la mecanización, disminuyó el número de residentes empleados y el predominio de propietarios absentistas hizo que desaparecieran también las familias agrícolas. En estas poblaciones de grandes empresas, los ingresos de la agricultura se transferían a grandes ciudades para apoyar empresas lejanas, mientras que en las poblaciones rodeadas de explotaciones familiares los ingresos circulaban entre los establecimientos comerciales locales, generando empleo y contribuyendo a la prosperidad de la comunidad. En los lugares donde predominaban las explotaciones familiares había más empresas loca-

[4] Ziegler, 2002

les, calles pavimentadas y aceras, escuelas, parques, iglesias, clubes, diarios, mejores servicios, más empleo y más participación cívica. Los estudios realizados desde la obra original de Goldschmidt confirman que sus conclusiones siguen siendo válidas hoy en día (véase Fujimoto, 1977; MacCannell, 1988; Durrenberger y Thu, 1996).

Las comunidades agrícolas amish y menonita del este de los Estados Unidos, contrastan fuertemente con la enorme devastación descrita por Goldschmidt en las comunidades agrícolas dominadas por empresas. El condado de Lancaster, en Pensilvania, dominado por estos pequeños agricultores que rechazan casi toda la tecnología moderna y hasta los créditos bancarios, es el condado agrícola más productivo al este del río Misisipí. Las ventas anuales brutas de productos agrícolas ascienden a 700 millones de dólares estadounidenses y recibe otros 250 millones de dólares de turistas que valoran la belleza de un paisaje dominado por pequeñas explotaciones agrícolas tradicionales (D'Souza y Ikerd, 1996).

Si nos fijamos en el tercer mundo encontraremos una situación parecida. Por un lado, la concentración de la tierra y la industrialización de la agricultura causan estragos y, por el otro, vemos que pueden extraerse beneficios locales de una economía basada en las pequeñas explotaciones, en un caso gracias a la "reforma agraria desde abajo".

Leite at al. (2004) describen los beneficios que puede obtener la población local del comercio que se genera cuando las propiedades pertenecientes a los terratenientes absentistas se convierten en empresas agrícolas productivas familiares y cooperativas mediante la reforma agraria impulsada desde abajo. El estudio de uno de estos municipios, Julho de Castilhos, puso de manifiesto que, si bien el asentamiento del MST poseía solamente el 0,7% de la tierra, sus integrantes pagaban el 5% de los impuestos, siendo ese asentamiento el segundo contribuyente rural del municipio (MST, 2001).

Es evidente que el desarrollo económico local y regional puede beneficiarse de una economía basada en las pequeñas explotaciones, y lo mismo puede decirse de la vida y la prosperidad de las poblaciones rurales. Pero ¿qué decir del desarrollo económico nacional? La historia nos ha demostrado que una economía rural relativamente equitativa y basada en pequeñas explotaciones es la base de un desarrollo económico nacional fuerte. Este "camino agrícola hacia el desarrollo" es una de las razones por las que, por ejemplo, en sus primeros años de historia los Estados Unidos se desarrollaron con mayor rapidez y en forma más equitativa que América Latina, con su distribución desigual de la tierra caracterizada por enormes haciendas y plantaciones salpicadas de agricultores de subsistencia sumidos en la pobreza (de Janvry, 1981).

En los primeros decenios de la historia de los Estados Unidos los pequeños agricultores independientes crearon un dinámico mercado interno para los productos manufacturados de las zonas urbanas, en especial de herramientas agrícolas, ropa y otros artículos de primera necesidad. Esta demanda interna impulsó el crecimiento económico de las zonas urbanas y la combinación de ambos fenómenos dio lugar a un amplio crecimiento (Sachs, 1987).

La experiencia de la posguerra en Japón, Corea del Sur y Taiwán en el mundo capitalista; de China, Cuba y, más recientemente, Vietnam en el mundo socialista; también demuestra cómo la distribución equitativa de la tierra favorece el desarrollo económico. A finales de la Segunda Guerra Mundial, las circunstancias del momento, en especial la devastación y la ocupación extranjera, contribuyeron a crear las condiciones necesarias para acometer una reforma agraria "radical" en los primeros países, mientras que las revoluciones hicieron otro tanto en los últimos, poniendo fin al dominio económico de la clase terrateniente sobre la vida económica rural. Todo ello unido a la protección del comercio para mantener elevados los precios agrícolas y las inversiones destinadas específicamente a las zonas rurales, permitió a las familias agrícolas alcanzar rápidamente un alto poder adquisitivo que garantizó mercados internos para las industrias incipientes (Rosset, 1999; Lappé et al., 1998; Sachs, 1987; FIDA, 2001).

Los "milagros" económicos de la posguerra de los tres países capitalistas estuvieron impulsados inicialmente por la existencia de mercados internos centrados en las zonas rurales, mucho antes del advenimiento de las tantas veces anunciadas políticas de "orientación a la exportación", que mucho más tarde empujaron a esas industrias a competir en la economía mundial. Ello representó un verdadero triunfo para la economía de tendencia "ascendente", que al redistribuir los activos productivos entre los sectores más pobres de la sociedad, sentó las bases económicas para un desarrollo rápido y relativamente global. Si bien este análisis no pretende en absoluto dar a entender que todas las políticas acometidas por estos países fueron positivas, ni que deban reproducirse ciegamente, sus resultados contrastan claramente con el fracaso de la economía de "filtración" practicada durante el mismo período en las zonas sometidas al dominio de los Estados Unidos, como gran parte de América Latina (Sachs, 1987). En términos más generales, actualmente existe un consenso cada vez mayor entre los grandes economistas del desarrollo, largamente reivindicado por la sociedad civil, que la desigualdad en la distribución de los activos obstaculiza el crecimiento económico (Solimano, 2000).

Sobhan (1993) establece una distinción fundamental entre las reformas agrarias "transformadoras" y las demás. En la mayoría de las reformas redistributivas, quienes reciben realmente la tierra se encuentran, cuando menos teóricamente, en mejor situación que los que permanecen sin ella (siempre que no se ejecuten políticas desfavorables para la agricultura basada en pequeñas explotaciones que les lleven a perder sus tierras una vez más). No obstante, algunas reformas agrarias han representado un paso decisivo para que países enteros cambien sus políticas de desarrollo. En estos casos los países han dado un "salto"

que les ha permitido abandonar una espiral descendente y excluyente hacia la pobreza y la degradación ambiental, por mejoras profundas en las condiciones de vida, que han producido fuertes mercados internos que a su vez han dado lugar a un desarrollo económico más dinámico y global, como en Japón, Corea del Sur, China, Taiwán y otros países.

Sobhan muestra mediante un análisis comparativo lo que tenían en común las reformas transformadoras que llevaron a auténticas transiciones sociales. En resumidas cuentas, salió beneficiada la mayoría de los campesinos sin tierras o con míseras explotaciones, se vio afectada la mayor parte de la tierra de cultivo, se quebró el control de las estructuras arraigadas de poder sobre la vida y la economía rural, y se aprobaron políticas económicas favorables y propicias al desarrollo. Una característica fundamental de las reformas productivas, es que en ellas las familias agrícolas constituyen agentes imprescindibles que se deben movilizar en favor del desarrollo económico nacional, mientras que en las reformas fracasadas normalmente se las consideraba como indigentes necesitadas de beneficencia.

Reforma agraria y medio ambiente

Los beneficios de las economías basadas en las pequeñas explotaciones van más allá de la esfera meramente económica. Mientras que las grandes explotaciones agrícolas de tipo industrial imponen una mentalidad de tierra quemada en lo que se refiere a la ordenación de los recursos (nada de árboles, flora ni fauna silvestre; monocultivos interminables), los pequeños agricultores pueden ser administradores muy eficaces de los recursos naturales y el suelo. En primer lugar, los pequeños agricultores utilizan una gran variedad de recursos y tienen interés personal en su sostenibilidad. Al mismo tiempo, sus sistemas agrícolas son variados, lo que permite incorporar y conservar una importante biodiversidad funcional dentro de las explotaciones. Al conservar la biodiversidad, los espacios abiertos y los árboles y reducir la degradación de la tierra, los pequeños agricultores ofrecen valiosos servicios que redundan en beneficio de los ecosistemas, y por lo tanto, de la sociedad en general.

En Estados Unidos los pequeños agricultores dedican un 17% de su superficie a tierras forestales, a diferencia del 5% de las grandes explotaciones. Los pequeños agricultores dedican una proporción casi dos veces superior de sus tierras a "usos que permiten mejorar los suelos", incluidos los cultivos de cobertura y los abonos verdes (D'Souza y Ikerd, 1996). En el tercer mundo, los pequeños agricultores demuestran una enorme capacidad para prevenir e incluso invertir la degradación de la tierra, incluida la erosión de los suelos (Templeton y Scherr, 1999). Pueden prestar y, de hecho prestan, importantes servicios al conjunto de la sociedad, en especial una ordenación sostenible de cuencas hidrográficas de importancia trascendental, con lo que contribuyen a la protección de los recursos hidrológicos, a la conservación in situ, al desarrollo y ordenación dinámicos de los

recursos genéticos básicos de las plantas y el ganado, de los que depende la seguridad alimentaria de la humanidad en el futuro (Altieri et al., 1998).

En comparación con los baldíos ecológicos de las plantaciones de exportación modernas, el paisaje formado por pequeñas explotaciones contiene una impresionante biodiversidad. Las zonas boscosas, de las que se extraen alimentos y hojarasca, las arboledas, las explotaciones propiamente dichas con cultivos intercalados, la agrosilvicultura y el ganado de todos los tamaños, los estanques piscícolas y los huertos familiares, hacen posible la conservación de centenares (y quizá miles) de especies silvestres y cultivadas. Simultáneamente, el compromiso de los miembros de la familia por mantener la fertilidad del suelo en la explotación, genera un activo interés en la sostenibilidad a largo plazo que no se encuentra en las grandes explotaciones pertenecientes a inversores absentistas. Si nos preocupan realmente los ecosistemas rurales, es imprescindible adoptar medidas de conservación y promoción de la agricultura basada en las pequeñas explotaciones familiares.

Es fundamental que al analizar la reforma agraria y la pobreza, la productividad, el desarrollo económico y el medio ambiente, quede bien claro que ésta no sólo beneficia a las poblaciones rurales. La reivindicación de la reforma agraria en el marco de la soberanía alimentaria aboga por reformas que beneficiarán a toda la sociedad. No obstante, para garantizar que esto sea así, las reformas agrarias del futuro deberán tener en cuenta la diversidad cultural para evitar los errores del pasado.

IV
Diversidad cultural y reforma agraria

La historia nos ha enseñado que las nociones estrechas de la redistribución de la tierra, la "aldeización", la concesión de títulos de propiedad, la demarcación, etc. y los derechos individuales, pueden causar desastres a las poblaciones autóctonas, las mujeres, los pastores nómadas, las poblaciones con distintos derechos de explotación, etc. y puede enfrentar a diferentes grupos de pobres entre sí. Lo primero que hay que dejar bien claro es que las mujeres deben recibir absolutamente los mismos derechos de tenencia, acceso y participación en la ordenación que los hombres (Monsalve, de próxima publicación). En segundo lugar, podemos aprender mucho de las perspectivas de las poblaciones autóctonas sobre el empleo del concepto de *territorio* en lugar de la simple *tierra*, sobre la necesidad de encontrar un equilibrio entre los derechos individuales y los colectivos y sobre los principios de autonomía y libre determinación. La reforma agraria debe tener en cuenta los derechos al territorio y a la libre determinación, así como evitar una excesiva atención a los derechos

individuales en detrimento de los derechos colectivos.

En tercer lugar, la reforma agraria no puede abordar las necesidades de un solo grupo, los agricultores sedentarios por ejemplo, en perjuicio de otros, como los pastores nómadas o las poblaciones autóctonas, como nos enseñan las numerosas experiencias del África. Más bien, las reformas agrarias del futuro deben encontrar maneras creativas de equiparar las necesidades, derechos y exigencias de diversos agentes, en especial mujeres, varones y jóvenes, poblaciones autóctonas, agricultores, pastores, habitantes de los bosques, emigrantes, colonos asentados en la frontera agrícola (que normalmente son personas desplazadas de zonas de exportación), trabajadores rurales, pescadores y otros grupos. En esta sección, analizamos brevemente dos de estos casos, el de las poblaciones autóctonas y el del África occidental.

Poblaciones autóctonas: territorio, derechos colectivos, autonomía y libre determinación

En sendas contribuciones detalladas al presente documento, Saúl Vicente (2006) y Jill K. Carino (2006) examinan las perspectivas de las poblaciones autóctonas sobre el territorio, los derechos colectivos, la autonomía y la libre determinación. Asimismo, sientan las bases de éstas en el derecho internacional, especialmente en el Convenio 169 de la OIT, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos autóctonos, las resoluciones de las Comisiones de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otros instrumentos. Ambos documentos están a disposición de los lectores en las siguientes direcciones: (*http://www.acciontierra.org/display.php?article=393;http://www.landaction.org/display.php?article#390*).

Mientras muchos analistas de las cuestiones agrarias tienden a considerar la tierra del mismo modo que la mayoría de los agricultores, es decir, como un recurso productivo, las poblaciones autóctonas tienden a valorarla como algo perteneciente a un ámbito mayor, denominado territorio. Éste comprende la función productiva de la tierra, pero también los conceptos de patria, cultura, religión, lugar espiritual, antepasados, medio natural, otros recursos como el agua, los bosques, los minerales subterráneos, etc. La reforma agraria dirigida a los agricultores no autóctonos en numerosos casos puede procurar con razón redistribuir la tierra cultivable entre los que carecen de ella, con independencia de dónde provengan. Por ejemplo, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) del Brasil, exige y ocupa tierras por todo el país y los miembros de sus asentamientos para la reforma agraria a menudo provienen de estados alejados de la tierra que ocupan. En cambio, los movimientos de las poblaciones autóctonas no sólo exigen tierra, sino su propia tierra, y quieren controlar sus tierras y territorios. De ahí que las organizaciones y movimientos de las poblaciones autóctonas exijan la autonomía y la libre determinación, derechos estrechamente vinculados al concepto de territorio (Carino, 2006).

Las poblaciones autóctonas tradicionalmente perciben la tierra con una espiritualidad y religiosidad no siempre comprensibles para los demás. Para estas poblaciones, la tierra no es un mero recurso productivo, un hábitat o una frontera política; la tierra es más que eso: es la base de su organización social, su sistema económico y sus identificaciones culturales (Vicente, 2006; Carino, 2006). Para las poblaciones autóctonas la tierra forma parte de un territorio o dominio ancestral más amplio.

El concepto de territorio o dominio incluye no sólo la función productiva de la tierra, sino también el medio natural, el agua, los bosques, los minerales subterráneos, el aire y otros recursos productivos. Al mismo tiempo, la concepción autóctona de tierra ancestral comprende a la patria, la cultura y religión. Es por este motivo que las poblaciones autóctonas han luchado desde tiempos inmemoriales por defender este precioso recurso, protegerlo y conservarlo para las futuras generaciones. Es su medio de vida, subsistencia y supervivencia, y al mismo tiempo el elemento esencial de su identidad como cultura y sociedad distintas. Con demasiada frecuencia no se comprende plenamente este vínculo espiritual entre las comunidades autóctonas y sus lugares de origen, ni se recoge en la legislación vigente relativa a la tierra, como tampoco se tuvo en cuenta en numerosas reformas agrarias del pasado (Stavenhagen, 2004). Este concepto más amplio de territorio, sobre todo la necesidad implícita de aplicar una ordenación más exhaustiva de la tierra y otros recursos, y el reconocimiento del medio natural y cultural, es algo de lo que las poblaciones no autóctonas pueden aprender mucho.

Muchas comunidades autóctonas siguen practicando pautas de explotación de la tierra tradicionales, que van de la explotación y propiedad de la tierra a título individual, familiar o de clan a la explotación y propiedad colectiva. Por ejemplo, entre las poblaciones autóctonas de la región de Cordillera, en Filipinas, es habitual encontrar parcelas residenciales de propiedad privada, arrozales en terrazas y huertos de árboles de propiedad de un clan y zonas boscosas y pastos comunales de propiedad de toda la comunidad o tribu. Las fronteras del territorio de una comunidad están claramente delineadas, normalmente por accidentes distintivos como arroyos, estribaciones, rocas u otros accidentes naturales. Las comunidades autóctonas adyacentes aceptan estas fronteras, normalmente mediante un sistema sociopolítico autóctono y una red de pactos de paz. Tradicionalmente la venta de tierra a foráneos no se practica precisamente para conservar la integridad del territorio ancestral de la población (Carino, 2006).

Estos conceptos de derechos y propiedad colectivos son inherentes a la propia concepción de las poblaciones autóctonas de todo el mundo. En general, el derecho a la tierra no se confiere a un individuo, sino a la comunidad, tribu, nación o grupo etnolingüístico autóctonos. La tierra puede dividirse en parcelas a efectos productivos y

ser explotada en beneficio individual o de la familia. Sin embargo, la mayor parte de ella, como los bosques y los pastos, se reserva para uso de la comunidad y la propiedad social y moral pertenece al conjunto de la misma (Stavenhagen 2004). La dimensión adicional del concepto de tierra ancestral, tierra heredada de los antepasados o legada por ellos, representa un vínculo histórico a un territorio o lugar de origen específicos. Históricamente, las poblaciones autóctonas están arraigadas a lugares específicos, sus lugares de origen, la tierra de sus antepasados. En numerosos casos, las tierras ancestrales constituyen áreas geográficas bien definidas, por ello, la reforma agraria debe abordar y tener en cuenta estos conceptos autóctonos de la propiedad colectiva de la tierra y los derechos colectivos a la tierra y, si no existen, debe procurar concederlos.

Los instrumentos jurídicos internacionales antes mencionados corroboran las reivindicaciones de autonomía y libre determinación de las poblaciones autóctonas en sus propios territorios (Vicente, 2006, aporta un análisis muy detallado del marco jurídico). Estas poblaciones tienen derecho a la libre determinación y a poseer, controlar y administrar sus tierras y territorios ancestrales, sus aguas y otros recursos. Sus tierras y territorios constituyen el centro de la existencia: ellos mismos dicen "somos la tierra y la tierra es nuestra esencia"; tenemos una relación espiritual y material con nuestras tierras y territorios distinta, puesto que están vinculados a nuestra supervivencia, a la conservación y el desarrollo ulterior de nuestros sistemas de conocimientos y culturas, a la conservación y a la explotación de la biodiversidad y la ordenación del ecosistema de manera sostenible" (Carino, 2006).

El derecho a la libre determinación incluye el derecho al consentimiento informado, libre y previo a todos los planes de desarrollo que les afecten. El consentimiento informado, libre y previo es un derecho y norma internacional nuevos, como afirman las poblaciones autóctonas. Se refiere al consenso de los miembros de las poblaciones autóctonas y comunidades locales, que deben determinar de conformidad con sus leyes y prácticas habituales, sin ninguna manipulación, interferencia ni coerción exteriores y luego de conocer plenamente la intención y finalidad del proyecto de desarrollo propuesto, mediante un proceso y un lenguaje que todos los interesados puedan comprender. Los programas de reforma agraria en los territorios autóctonos deben incorporar la exigencia de sus poblaciones de ser consultadas y de dar su consentimiento informado, libre y previo a todo proyecto de desarrollo o intervención previsto en sus dominios ancestrales (Carino, 2006).

Enseñanzas del África occidental

En una detallada contribución a este documento, la Red de Organizaciones de Campesinos y Productores Agrarios del África Occidental (ROPPA, 2006) imparte enseñanzas sobre cómo las políticas mal concebidas pueden enfrentar a diferentes grupos de pobres entre sí. Muestran cómo los regímenes de tenencia de la tierra y las

situaciones territoriales difieren de un país a otro, dentro de un mismo país, e incluso entre diferentes agentes de una misma zona. Además de esta diversidad subyacente, que se complica todavía más como consecuencia de la emigración y la colonización de la frontera agrícola, hay una serie de normas, leyes y prácticas tradicionales y modernas, a menudo contradictorias, que, junto a la intervención de nuevos agentes procedentes del sector privado, se combinan para generar una creciente inseguridad de la tenencia y conflictos. En concreto, las prácticas tradicionales relativas a los derechos sobre la tierra se han visto afectadas por la acción de los Estados modernos, la pérdida de legitimidad derivada de los casos de corrupción y la concentración de tierras por parte de los dirigentes tradicionales, mientras que las denominadas normas "modernas" se aplican sólo en parte y benefician a determinados sectores en detrimento de otros.

En las zonas donde todavía rigen las prácticas tradicionales, los campesinos a menudo son víctimas de la usurpación de tierras por parte de los dirigentes tradicionales, mientras que estos mismos dirigentes pueden ser víctimas de los agentes del sector privado y del Estado. Las prácticas de los Estados son claramente partidistas, como en los casos de colonización de tierras y sistemas de riego, que por un lado pueden obligar a desplazar a las poblaciones autóctonas y, por el otro, tampoco garantizan a los colonos pobres sus derechos, toda vez que las empresas del sector privado gozan de todos los beneficios y la seguridad de la ley (ROPPA, 2006).

Si bien las mujeres tienen determinados derechos conforme a las prácticas tradicionales, el acceso que éstos les garantizan es cada vez menor, al tiempo que la dinámica antes descrita hace que familias enteras se vean obligadas a explotar tierras de dimensiones cada vez menores. Los derechos sobre la tierra normalmente excluyen a las mujeres de la propiedad, si bien las organizaciones de campesinas exigen con mayor fuerza la igualdad de derechos sobre la tierra en lo referente a los títulos de propiedad o la herencia, así como a la tierra distribuida mediante reformas agrarias o sistemas de riego impulsados por el Estado (ROPPA, 2006).

La situación de las normas y prácticas contradictorias, el papel del sector privado y de los Estados y el aumento de la emigración derivada de la globalización económica y el desplazamiento han exacerbado viejos conflictos y creado otros nuevos. Entre éstos se encuentran los conflictos entre pastores y agricultores sedentarios, entre colonos en la frontera agrícola y poblaciones locales y endógenas cuyos territorios están siendo usurpados por aquéllos, y conflictos entre agricultores, pastores y colonos, por un lado, y empresas del sector privado por el otro. Estos conflictos pueden poner en peligro la seguridad nacional. Las organizaciones de campesinos, como ROPPA, están exigiendo y trabajando activamente para que se establezcan procesos de solución de conflictos verdaderamente participativos que tengan en cuenta, de manera justa y equilibrada, las necesidades, exigencias y derechos de los pastores, agricultores, emi-

grantes y colonos de ambos sexos y de las poblaciones endógenas o autóctonas, antes que las elites tradicionales o modernas y el sector privado ocupen la tierra. Piden un modelo del tipo basado en la soberanía alimentaria, con reformas agrarias, para reforzar un modelo de producción alimentaria y agrícola cimentado en la agricultura tradicional (ROPPA, 2006).

El caso del África occidental no es único, en la medida en que los conflictos agrarios provocados por las normas contradictorias y las prácticas del Estado y el sector privado, son la causa de que exista violencia rural, represión y emigración en todo el mundo. En el futuro, los programas de reforma agraria deben encontrar, sobre la base de una auténtica participación de las diversas poblaciones rurales y sus organizaciones, maneras de equiparar sus diferentes necesidades y que las necesidades de las poblaciones tengan prioridad sobre las del sector privado y las élites.

Conclusiones y directrices para el futuro

En lugar de seguir el enfoque basado en el mercado del Banco Mundial, los encargados de la formulación de políticas y los movimientos sociales deberían aprender de los éxitos y fracasos de la era posterior a la Segunda Guerra Mundial, de las reformas agrarias en marcha, del deterioro que está generando la inacción en África y en todo el mundo, de las exigencias y experiencia de las poblaciones autóctonas y de las mujeres.

Necesitamos una reforma agraria original, auténtica y nueva, que se apoye firmemente en el derecho a una alimentación adecuada y se base en el paradigma de la soberanía alimentaria, con las políticas de apoyo necesarias.

Para ello, podría ser útil el siguiente conjunto de directrices (Rosset, 2001b):

- Una grave desigualdad en las explotaciones, como el sistema de latifundios y minifundios en muchas partes de América Latina, es ineficiente, ambiental y socialmente destructivo, inmoral e impide un amplio desarrollo. Varias perspectivas y preocupaciones, que oscilan de los derechos humanos económicos y sociales al crecimiento económico, llevan a la conclusión que debemos eliminar de una vez por todas los latifundios (Rosset, 2001a; Repartir a Terra, 2001; Ziegler, 2002).

- Los instrumentos jurídicos reconocidos a nivel internacional exigen una reforma agraria auténtica, la soberanía alimentaria y los derechos al territorio y a la libre determinación (Monsalve, 2006; Vicente, 2006, Carino, 2006).

- Cuando las familias reciben tierras no deben estar sobrecargadas de deudas. Ello puede lograrse mediante la expropiación estatal de tierras baldías, con o sin indemnización para los antiguos propietarios (Sobhan, 1993; Borras, 2003b).

- La tenencia segura y los derechos de acceso son fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria a largo plazo de las familias y comunidades. Sin esa seguridad y esos derechos es difícil para las familias y comunidades invertir en la mejora de la tierra y en los medios de producción, así como aplicar medidas de conservación (Lastarria Cornhiel et al., 1998).

- Las mujeres deben tener derecho a poseer la tierra. Cuando los títulos se reconocen exclusivamente a los jefes de hogar varones, las disputas domésticas y la muerte prematura de un cónyuge sumen inevitablemente a las mujeres y a los niños en la indigencia (Deere y Leon, 2001; Monsalve, de próxima publicación).

- La tierra distribuida debe ser de buena calidad y no suelos frágiles desde el punto de vista ecológico, que no deberían cultivarse nunca, y no debe ser objeto de reclamaciones por otras personas pobres (Rosset, 2001a).

- Los derechos de las poblaciones autóctonas y de otro tipo a la tierra, el territorio, los bosques, el agua y otros recursos de propiedad común, deben estar garantizados y protegidos, así como su derecho a administrarlos aplicando la legislación consuetudinaria y sus tradiciones. Deben tenerse en cuenta los derechos individuales y colectivos, de acuerdo con la situación sociocultural. No hay una solución única válida para todos los casos (Vicente, 2006; Carino, 2006; Hall, 1998; Stavenhagen, 2004). En términos más generales, las necesidades, exigencias y derechos de las diversas poblaciones rurales (mujeres, hombres, jóvenes, campesinos, pastores, habitantes de los bosques, pescadores, emigrantes, trabajadores rurales y otros) deben equipararse mediante nuevas políticas de reforma agraria creativas (ROPPA, 2006).

- Las personas necesitan algo más que tierra para salir adelante. Necesitan también políticas favorables y servicios básicos como el crédito en condiciones razonables, infraestructura, apoyo a las tecnologías racionales desde el punto de vista ecológico, acceso a los mercados y a precios justos (Sobhan, 1993; Sachs, 1987; Adams, 2000; FIDA, 2001). Quizá lo más importante sea la renuncia a las perjudiciales políticas de libre comercio y al dumping, que reducen los precios agrícolas y merman la viabilidad económica de las actividades agrícolas. Deberían sustituirse por una perspectiva basada en la soberanía alimentaria que otorgue la máxima prioridad a la producción interna para los mercados nacionales (Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, 2001; Rosset, 2003).

- Para conseguir reformas verdaderamente transformadoras se necesita-

rán inversiones en las zonas rurales con el fin de garantizar servicios básicos como escuelas, dispensarios, agua potable e infraestructura básica (Sobhan, 1993).

- Las reformas deben acabar con el poder de las elites rurales para distorsionar y orientar en su favor las políticas, subvenciones y beneficios imprevistos (Sobhan, 1993).

- La inmensa mayoría de los campesinos pobres deben ser beneficiarios del proceso de reforma (Sobhan, 1993).

- Las reformas acertadas se distinguen de las fallidas por la motivación y el convencimiento que las nuevas explotaciones familiares serán el elemento central del desarrollo económico, como ocurrió en Japón, Taiwán, China y Cuba. Cuando la reforma agraria se considera una actividad de "beneficencia" o una política de caridad para los indigentes, el resultado inevitable es el fracaso (Sobhan, 1993; Sachs, 1987; Rosset, 2001a).

- En el actual marco normativo conservador y neoliberal, es fundamental la existencia de fuertes movimientos populares para impulsar el proceso de reforma, acabar con la resistencia estatal y, cuando sea necesario, resolver directamente los propios problemas. Se ha demostrado que la ocupación de tierras es uno de los métodos más eficaces para presionar a los gobiernos a actuar (Wolford, 2001; Langevin y Rosset, 1997; Barraclough, 1999; Wright y Wolford, 2003).

Bibliografía

ADAMS, Martin
2000 Breaking Ground: Development Aid for Land Reform. Londres (Reino Unido): Instituto de Desarrollo de Ultramar.

ALTIERI, Miguel; ROSSET Meter; ANN THRUPP, Lori
1998 The Potential of Agroecology to Combat Hunger in the Developing World, Instituto de Políticas de Alimentación y Desarrollo, Food First Policy Brief No. 2.

BARRACLOUGH, Solon L.
1999 Land reform in developing countries: the role of state and other actors. Ginebra: UNRISD Discussion paper No. 101.

BESLEY, Timothy; BUERGESS, Robin
2002 Land reform, poverty reduction and growth: evidence from India. Quarterly Journal of Economics: Mayo de 2002, págs. 389-430.

BOND, Patrick
2000 Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa. Londres y Sudáfrica: Pluto y Universidad de Natal.

BORRAS JR., Saturnino M.
2003a Questioning Market Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. Journal of Agrarian Change (3)3:367–94.

BORRAS JR., Saturnino M.
2003b Questioning the Pro Market Critique of State Led Agrarian Reform. European Journal of Development Research (15)2:105–28.

BORRAS JR., Saturnino M.
2005 Can Redistributive Reform be Achieved via Market Based Voluntary Land Transfer Schemes? Evidence and Lessons from the Philippines. Journal of Development Studies 41(1):90 –134.

BORRAS JR., Saturnino M.
De próxima publicación. The Underlying Assumptions, Theory, and Practice of Neoliberal Land Policies. Cap. 5 en Peter Rosset, Rajeev Patel y Michael Courville (eds), Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform. Oakland: Food First Books.

BOYCE, James K.; ROSSET, Meter; STANTON A., Elizabeth
2005 Land Reform and sustainable development. Political Economy Research Institute, Universidad de Massachusetts en Amherst, Working Paper No. 98, 22 págs.

BURNS, Tony; EDDINGTON, Bob; GRANT, Chris; LLOYD, Ian
1996 Land titling experience in Asia. Preparado para la International Conference on Land Tenure and Administration, Orlando (Florida), noviembre de 1996.

CARINO K., Jill
2006 Ancestral Land, Food Sovereignty and

the Right to Self Determination: Indigenous Peoples' Perspectives on Agrarian Reform. Contribución al documento temático de la sociedad civil "Tierra, territorio y dignidad" para la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (ICARRD), que se celebrará en Porto Alegre (Brasil) del 7 al 10 de marzo de 2006. http://www.landaction.org/display.php?article=390

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
1999 Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), 20° período de sesiones, 1999, Documento de las Naciones Unidas E/C.12/1999/5.

DEERE, Carmen Diana; LEÓN, Magdalena
2001 Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America. Pittsburgh y Bogotá: University of Pittsburgh Press.

DEININGER, Klaus
2001 Negotiated land reform as one way of land access: experiences from Colombia, Brazil and South Africa. Capítulo 13 en Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean Philippe Platteau y Elisabeth Sadoulet (eds), Access to Land: Rural Poverty and Public Action. Nueva York: Oxford University Press.

DEININGER, Klaus
2003 Land Policies for Growth and Poverty Reduction. Washington, DC y Oxford: Banco Mundial y Oxford University Press.

DEININGER, Klaus; BINSWANGER, Hans
2001 The evolution of the World Bank's land policy. Capítulo 17 en Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean Philippe Platteau y Elisabeth Sadoulet (eds), Access to Land: Rural Poverty and Public Action. Nueva York: Oxford University Press.

DEININGER, Klaus; VAN DEN BRINK, Roger; HOOGEVEEN, Hans; MOYO, Sam
2000 How land reform can contribute economic growth and poverty reduction: empirical evidence from international and Zimbabwean experience. SARIPS, 26 de abril de 2000.

DE ITA, Ana.
De próxima publicación. Land Concentration in Mexico after PROCEDE. Cap. 7 en Peter Rosset, Rajeev Patel y Michael Courville (eds), Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform. Oakland: Food First Books.

DE JANVRY, Alain
1981 The Agrarian Question and Reformism in Latin America. Baltimore: John Hopkins University Press.

DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elizabeth; WOLFORD, Wendy
2001 The changing role of the State in Latin American land reforms. Capítulo 11 en Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean Philippe Platteau y Elisabeth Sadoulet (eds), Access to Land: Rural Poverty and Public Action. Nueva York: Oxford University Press.

D'SOUZA, Gerard; IKERD, John
1996 Small Farms and Sustainable Development: Is Small More Sustainable? Journal of Agricultural and Applied Economics 28(1):73 83.

DURRENBERGER, E. Paul; KENDALL M., Thu
1996 The Expansion of Large Scale Hog Farming in Iowa: The Applicability of Goldschmidt's Findings Fifty Years Later. Human Organization 55(4):409 415.

FIAN (INFORMACIÓN Y RED DE ACCIÓN PARA EL DERECHO A ALIMENTARSE)
2006 Hacia una interpretación sistemática de las Directrices Voluntarias para la Implementación del Derecho a la Alimentación de la FAO en lo relativo al acceso a la tierra y los recursos productivos. Heidelberg.

FIDA (FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA)
2001 Informe sobre la pobreza rural 2001: El desafío consistente en acabar con la pobreza rural. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.

FORO MUNDIAL SOBRE LA REFORMA AGRARIA
2004 La Reforma Agraria y los Recursos Naturales: Una Exigencia de los Pueblos. Declaración final del Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, Valencia (España), 8 de diciembre de 2004. http://www.fmra.org/index.html

FORO MUNDIAL SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA
Declaración final. La Habana (Cuba), 7 de septiembre de 2001. http://www.foodfirst.org/media/news/2001/havana-declaration.html

FUJIMOTO, Isao
1977 "The Communities of the San Joaquin Valley: The Relationship between Scale of Farming, Water Use, and the Quality of Life." Testimonio ante el House Subcommittee on Family Farms, Rural Development, and Social Studies, Sacramento (California), 28 de octubre de 1977.

FUNES, Fernando; GARCÍA, Luis; BOURQUE, Martin; PÉREZ, Nilda; ROSSET, Peter (eds)
2001 Transformando al Campo Cubano: Avances de la Agricultura Sostenible. La Habana y Oakland: ACTAF, CEAS y Food First.

GAROZ, Byron; GAUSTER, Susana
2005 FONTIERRAS: Structural Adjustment and access to land in Guatemala. Disponible en: http://www.landaction.org/display.php?article=335

GOLDSCHMIDT, Walter
1978 As You Sow: Three Studies in the Social Consequences of Agribusiness. Nueva York: Allenheld, Osmun.

HALL, Ruth
1998 Design for equity: linking objectives with practice in land reform. Actas de la International Conference on Land Tenure in the Developing World, Universidad de Ciudad del Cabo (Sudáfrica), 27 a 29 de enero de 1998.

LANGEVIN, Mark S.; ROSSET, Peter
1997 Land Reform from Below: The Landless Worker's Movement in Brazil. Instituto de Políticas de Alimentación y Desarrollo, Food First Backgrounder vol. 4, no. 3, otoño de 1997.

LAPPÉ, Frances Moore, COLLINS, Joseph; ROSSET, Peter; ESPARZA, Luis
1998 World Hunger: Twelve Myths, segunda edición. Nueva York y Londres: Grove Press y Earthscan.

LASTARRIA CORNHIEL, Susana; MELMED SANJAK, Jolyne
1998 Land Tenancy in Asia, Africa and Latin America: A Look at the Past and a View to the Future. Madison: Land Tenure Center.

LEITE, Sérgio; HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir; CINTRÃO, Rosângela
2004 Impactos dos Assentamentos: Um Estudo sobre o Meio Rural Brasileiro. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD).

LEONARD, Rebeca; KINGKORN NARINTARAKUL NA, Ayutthaya
De próxima publicación. Thailand's Land Titling Program: Securing Land for the Poor? Cap. 6 en Peter Rosset, Rajeev Patel, y Michael Courville (eds), Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform. Oakland: Food First Books.

MACCANNELL, Dean
Industrial agriculture and rural community degradation. págs. 15 - 75 en L.E. Swanson (ed), Agriculture and Community Change in the U.S.: The Congressional Research Reports. Boulder: Westview Press.

MANÇANO FERNANDES, Bernardo
2001 The occupation as a form of access to land. Documento presentado en el XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, DC, 6 a 8 de septiembre de 2001.

MONSALVE SUÁREZ, Sofia
2006 Soberanía Alimentaria, Reforma Agraria y Derecho a la Alimentación Adecuada. Contribución al Documento Temático de la Sociedad Civil "Tierra, Territorio y Dignidad", para la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), a celebrarse en Porto Alegre, Brasil, del 7 al 10 de marzo de 2006. http://www.landaction.org/gallery/MonsalveCIRADR_LR2.pdf

MONSALVE SUÁREZ, Sofia
De próxima publicación. Gender and Land. Cap. 10 en Peter Rosset, Rajeev Patel y Michael Courville (eds), Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform. Oakland: Food First Books.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST)
2001 (manuscrito). Os Empreendimentos Sociais do MST. Sao Paolo: MST.

MOYO, Sam; YEROS, Paris
2005 Land Occupations and Land Reform in Zimbabwe: Towards the National Democratic Revolution. Cap. 5 en Sam Moyo y Paris Yeros (eds), Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America. Londres: Zed Books.

PENGUE, Walter
2005 Agricultura industrial y agricultura familiar en el Mercosur: el pez grande se come al chico... siempre? Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur 71:7 9.

RED DE ORGANIZACIONES DE CAMPESINOS Y PRODUCTORES AGRÍCOLAS DE ÁFRICA OCCIDENTAL (ROPPA)
2006 Seguridad Territorial de las Explotaciones Familiares en África Occidental: Situación Actual y Perspectivas de Lucha para las Organizaciones de Campesinos. Contribución al Documento Temático de la Sociedad Civil "Tierra, Territorio y Dignidad", para la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), a celebrarse en Porto Alegre, Brasil, del 7 al 10 de marzo de 2006. http://www.acciontierra.org/display.php?article=392

REPARTIR A TERRA
2001 Historico da campanha pela emenda constitucional. Repartir a Terra (Brasil) 1(1):3.

ROSSET, Peter
1995 Understanding Chiapas. págs. 157-167 en Elaine Katzenberger (ed), First World, Ha Ha Ha! The Zapatista Challenge. San Francisco: City Lights Books.

ROSSET, Peter
1999 The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture in the Context of Global Trade Negotiations, Instituto de Políticas Alimentarias y de Desarrollo, Food First Policy Brief No. 4. http://www.foodfirst.org/media/press/1999/smfarmsp.html

ROSSET, Peter
2001a Tides shift on agarian reform: new movements show the way. Instituto de Políticas Alimentarias y de Desarrollo, Food First Backgrounder vol. 7, no. 1, invierno de 2001.

ROSSET, Peter
2001b Access To Land: Land Reform and Security of Tenure. Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después/Aportaciones de la sociedad civil/estudios monográficos. http://www.landaction.org/display.php?article=179

ROSSET, Peter
2002 The Good, the Bad, and the Ugly: World Bank Land Policies. Documento presentado en el seminario sobre "The Negative Impacts of the World Bank's Policies on Market Based Land Reform." Universidad George Washington, Washington, DC, 15 a 17 de abril de 2002. http://www.landaction.org/display.php?article=177

ROSSET, Peter
2003 Food sovereignty: global rallying cry of farmer movements. Instituto de Políticas Alimentarias y de Desarrollo, Food First Backgrounder 9(4):1 4.

ROSSET, Peter
2004 El Derecho a la Tierra: Cuatro Textos sobre la Reforma Agraria. Barcelona: Àgora Nord Sud.

ROSSET, Peter, PATEL, Rajeev; COURVILLE, Michael (eds)
De próxima publicación. Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform. Oakland: Food First Books.

SACHS, Jeffrey D.
1987 Trade and Exchange Rate Policies in Growth Oriented Adjustment Programs, págs. 291-325 en Vittorio Corbo et al., (eds), Growth Oriented Adjustment Programs. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.

SAUER, Sérgio.
De próxima publicación. The World Bank's Market Based Land Reform in Brazil. Cap. 11 en Peter Rosset, Rajeev Patel y Michael Courville (eds), Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform. Oakland: Food First Books.

SOBHAN, Rehman
1993 Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development. Londres: Zed Books.

SOLIMANO, Andrés
2000 Beyond Unequal Development: An Overview. Cap. 2 en Andrés Solimano, Eduardo Aninat y Nancy Birdsall (eds), Distributive Justice and Economic Development: The Case of Chile and Developing Countries. Ann Arbor: University of Michigan Press.

STAVENHAGEN, Rodolfo
2004 Indigenous Peoples in Comparative Perspective – Problems and Policies, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano, serie "Occasional Papers", documento de antecedentes para el Informe sobre Desarrollo Humano 2004, 2004/14.

STÉDILE, João Pedro
1998 Questão Agrária No Brasil. 6.a Edição. São Paulo: Editora Atual.

TEMPLETON, S.R.; SCHERR, S. J.
1999 Effects of Demographic and Related Microeconomic Change on Land Quality in Hills and Mountains of Developing Countries. World Development 27(6):903 918.

THIESENHUSEN, William C.
1995 Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino. Boulder: Westview Press.

TOMICH, Thomas P., KILBY, Peter; JOHNSTON F., Bruce
1995 Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed. Ithaca: Cornell University Press.

VIA CAMPESINA
2002 Food Sovereignty. Folleto distribuido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, Roma (Italia).

VIA CAMPESINA
2003 ¿Qué es la soberanía alimentaria? http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&task=view&id=227&Itemid=135

VIA CAMPESINA ET AL.
2005 WTO in Crisis: Groups Offer Alternative Plan to Protect People's Food Sovereignty. Disponible en: http://www.peoplesfoodsovereignty.org/statements.html

VIA CAMPESINA ET AL.
Sin fecha a. Our world is not for sale. Priority to people's food sovereignty. WTO out of food and agriculture. Disponible en: http://www.peoplesfoodsovereignty.org/pfs eng p1.html

VIA CAMPESINA ET AL.
Sin fecha b. Peasants, Family Farmers, Fisherfolk and their Supporters Propose People's Food Sovereignty as Alternative to US/EU and G20 positions. Disponible en: http://www.peoplesfoodsovereignty.org/pfs2 eng p1.html

VICENTE, Saúl
2006 Diversidad Cultural, Reforma Agraria y Territorios: Perspectiva de los Pueblos Indígenas. Contribución al Documento Temático de la Sociedad Civil "Tierra, Territorio y Dignidad", para la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) a celebrarse en Porto Alegre, Brasil, del 7 al 10 de marzo de 2006. http://www.acciontierra.org/display.php?article=393

WILPERT, Gregory
De próxima publicación. Land for People not for Profit in Venezuela. Cap. 14 en Peter Rosset, Rajeev Patel y Michael Courville (eds), Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform. Oakland: Food First Books.

WOLFORD, Wendy
2001 Case study: grassroots initiated land reform in Brazil: the Rural Landless Workers' Movement. Capítulo 12 en Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean Philippe Platteau y Elisabeth Sadoulet (eds), Access to Land: Rural Poverty and Public Action. Nueva York: Oxford University Press.

WRIGHT, Angus; WOLFORD, Wendy
2003 To Inherit the Earth: The Landless Movement and the Struggle for a New Brazil. Oakland: Food First Books.

ZIEGLER, Jean
2002 Informe del Relator Esoecial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación. Nueva York: Documento A/57/150 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 27 de agosto de 2002.

ZIEGLER, Jean
2004 Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, presentado de conformidad con la resolución 2003/25 de la Comisión de Derechos Humanos. Ginebra: Documento E/CN.4/2004/10 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 9 de febrero de 2004.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS AGRARIAS EN ALGUNOS PAISES DE LA REGIÓN

La cuestión agraria en la construcción de la paz de Guatemala: Apuntes sobre un proceso fallido
Carlos Camacho N.

El problema de la tierra en Paraguay
Alberto Alderete

Agro ecuatoriano: entre el viejo colonialismo y la globalización neoliberal
Pablo Ortiz-T.

La cuestión agraria en la construcción de la paz de Guatemala Apuntes sobre un proceso fallido

Carlos Camacho Nassar

Antropólogo (U. de Costa Rica), geógrafo y especialista en desarrollo internacional (EHESS, París y U. de París I Sorbona). Responsable de tierras, desarrollo rural y medio ambiente en la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala entre 1997 y 2003 y coordinador del equipo de política agraria del PNUD en Guatemala durante 2004. carlos.camacho@costarricense.cr

En Centroamérica, durante la segunda mitad del siglo XX se vivió una época de conflictos sociopolíticos que desembocaron en enfrentamientos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. La génesis de esos conflictos se ubica principalmente en las estructuras agrarias de esos países, caracterizadas por sus extremas desigualdades y la concentración de la tierra en pocas manos, excluyendo a las grandes mayorías indígenas y campesinas. La más dilatada de esas guerras ocurrió en Guatemala, cuyos Acuerdos de Paz en 1996 reconocieron la multicausalidad del conflicto y la importancia de cambios estructurales para construir la paz. Ha pasado una década desde la firma de la paz, las causas que produjeron la guerra no han sido superadas y el Estado colonial persiste. En este artículo se describe la crónica de ese proceso fallido.

1. La cuestión agraria y la guerra

En Guatemala, las desigualdades en la estructura agraria se encuentran en la base de las contradicciones económicas, sociales, políticas y culturales que generaron la guerra de las últimas cuatro décadas del siglo pasado. La extrema concentración de la tierra, la exclusión de los campesinos de todas las ventajas del desarrollo, el despojo de las tierras indígenas y el hecho de que grandes masas de trabajadores rurales aún vivan en contextos de explotación servil, son algunas de las características del agro guatemalteco. Estas han determinado que un o una habitante rural sea un o una campesina indígena, pobre, analfabeta, con ninguna o poca tierra degradada, una corta esperanza de vida, con varios hijos sin servicios de educación y salud y debiendo emigrar temporalmente a las fincas agro exportadoras donde se le transporta en camiones de ganado y vive en condiciones paupérrimas con un salario de hambre y jornadas agotadoras de sol a sol.

En Guatemala, la acumulación de la riqueza proviene de la concentración de la

tierra y del despojo del trabajo indígena[1]. Siglos después que las prácticas de trabajo forzado de los indígenas fueron abolidas en América Latina, hasta 1940 los indígenas de Guatemala debieron trabajar gratuitamente para construir obras públicas y haciendas privadas cuyas tierras habían sido previamente despojadas a sus comunidades. Este fue el escenario que caracterizó la vida cotidiana de generaciones de indígenas que, al otro extremo, miraban la consolidación de una clase terrateniente violenta, impune, autoritaria, depredadora de las personas y la naturaleza, ostentosa y casi analfabeta que no tuvo la lucidez de adecuarse a las nuevas realidades históricas ni a la modernización económica capitalista, razón por la cual, en 1954 promovió junto con la United Fruit Company[2], la CIA y la jerarquía local de la Iglesia Católica, un golpe de Estado contra un gobierno que intentó una reforma agraria capitalista.

Para defender una burguesía arcaica, el país sufrió, tal vez, las más atroces dictaduras militares en la historia del continente. Desde 1954, para no mencionar los militares desde la independencia, se sucedieron en el poder regímenes genocidas que invocando la defensa de la democracia y el anticomunismo, protegieron las propiedades obtenidas mediante la expoliación de las comunidades indígenas. Los años de las dictaduras y del poder de estas añejas oligarquías, sirvieron también para construir un marco jurídico adecuado para llevar a cabo y legitimar el despojo de las tierras y los territorios aún en manos indígenas.

Los sectores dominantes económica, política y militarmente, trataron y tratan de defender estructuras socioeconómicas, conceptos, leyes y rasgos culturales ya obsoletos en el resto del continente y ahora, de contener las demandas de quienes durante siglos fueron despojados y constituyen el sector productivo del país. Esto último porque el escaso desarrollo tecnológico del agro guatemalteco determina que la riqueza descanse sobre el trabajo humano, mal pagado y en condiciones que recuerdan los sótanos fabriles del Londres de 1850.

Para defender ese estado de cosas, durante cuatro décadas se perpetró en Guatemala la mayor tragedia en la historia del continente: 250.000 inocentes cayeron bajo las balas y los machetes del ejército, convirtiendo el país en un inmenso cementerio donde diarias exhumaciones recuerdan la ferocidad de los asesinos aún impunes[4]. Y todo, para defender la propiedad privada en el único país del continente donde esta no tiene un carácter social en su constitución política

> Artículo 39 de la Constitución Política
> Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley. El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos.

Reconociendo el carácter estructural de la guerra, en 1995 comenzaron a firmarse los Acuerdos de Paz que darían fin al conflicto. Ese año se firmó el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas con un importante capítulo referido a la tierra. Luego el Acuerdo sobre Poblaciones Desarraigadas por el Conflicto Armado Interno que también reconocía derechos a la tierra a los y las desplazadas de guerra. En 1996 se firmó el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria con un reconocimiento aún más explícito de la importancia de la cuestión agraria para la reconciliación y el fin de la exclusión. Ese mismo año, el Congreso de la República ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, cuyo articulado refuerza los Acuerdos de Paz mencionados. En diciembre de 1996 se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera y las fuerzas insurgentes depusieron las armas. Se creó un mecanismo de verificación internacional del cumplimiento de los compromisos acordados y se constituyeron instancias nacionales a cargo de promover los cambios necesarios para esto.

Una década después, los compromisos relativos a la tierra no se cumplieron aún. Los derechos a la tierra de las comunidades indígenas, la regularización de las tierras comunales, la recuperación de las tierras irregularmente adjudicadas y la promulgación de nuevas leyes agrarias considerando la pluralidad del derecho en un país multicultural, han sido reiteradamente ignorados por el poder político y económico.

Como consecuencia, la pobreza y la explotación crecen y se enfrentan a coyunturas como el Tratado de Libre Comercio y el Plan Puebla Panamá que, al ejecutarse, incrementarán los índices de exclusión social en el campo. Mujeres, indígenas, campesinos y pobres urbanos ven disminuir sus oportunidades y enfrentan cotidianamente el espectro del hambre. Mientras tanto, las políticas públicas en el ámbito agrario se conciben como dirigidas hacia otro país, sin pluralidad étnica, sin pobreza, sin derechos indígenas, excluyendo la demanda de tierra y la revisión de la legalidad y legitimidad de los latifundios. Sin reforma del sistema de concentración de la propiedad que ha provocado el subdesarrollo del país, es imposible combatir la pobreza y la exclusión social y se perpetúan las causas de la guerra.

Como se ha dicho, alrededor de la cuestión agraria se articulan los factores que impiden la consolidación de la paz y la construcción de una sociedad democrática, equitativa

[1] Ver: Carlos Guzmán-Böckler. Guatemala: una interpretación histórico-social. México, Siglo Veintiuno Editores, 1972; Gustavo Palma, Arturo Taracena y José Aylwin. Procesos agrarios desde el siglo XVI a los Acuerdos de Paz. Guatemala, FLACSO, 2003 y Thomas Melville y Marjorie Melville. Tierra y poder en Guatemala. San José, EDUCA, 1982.

[2] Ver: Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer. Fruta amarga La CIA en Guatemala. México, Siglo Veintiuno Editores, 1982 y Susanne Jonas. La batalla por Guatemala. Guatemala, FLACSO, 1994.

[4] Ver: Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH). Guatemala Memoria del silencio. Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. Guatemala, CEH, 1999 y Oficina de Derechos Humanos del arzobispado de Guatemala. Proyecto Arquidiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica. Guatemala Nunca Más. Guatemala, ODHAG, 1998.

y multicultural. El racismo, la exclusión y el desarrollo desigual, entre otras realidades, tiene su origen en un modelo basado en la apropiación de la tierra y el trabajo de los indígenas y los ladinos pobres. El sector agropecuario aún representa cerca de una cuarta parte de la economía nacional y de los empleos. Su importancia económica explica la relevancia de la concentración de la tierra como uno de los factores desencadenantes de las dinámicas políticas y sociales que provocaron la guerra. Como se observa en el siguiente cuadro, la desigualdad en la tenencia y distribución de la tierra continúa siendo una de las más altas en el continente:

Cuadro 1:
Guatemala 2003: Superficie y número de fincas según extensión

	Superficie			Número de fincas		
	Absoluto	%	% acumulado	Absoluto	%	% acumulado
- de 1 mz	172.413	3,2		375.708	45,2	
De 1 a – 2	242.313	4,6	7,8	185.196	22,3	67,5
De 2 a – 5	449.439	8,5	16,3	157.681	19,0	86,5
De 5 a – 10	298.039	5,6	21,9	46.099	5,6	92,1
De 10 a – 32	674.601	12,7	34,6	39.599	4,8	96,9
De 32 a – 64	470.717	8,8	43,4	10.929	1,3	98,2
De 64 a – 640	1.841.283	34,6	78,0	14.593	1,7	99,9
De 640 a –1.280	513.014	9,6	87,6	610	0,1	100,0
De 1.280 a –3.200	403.606	7,6	95,2	222		
De 3.200 a –6.400	161.830	3,0	98,2	37		
De 6.400 a –1.2800	72.241	1,4	99,6	9		
12.800 y más	16.341	0,3	100,0	1		
Total	**5.315.838**	**100,0**		**830.684**	**100,0**	

Fuente de datos: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004. Página 19.

El último censo agropecuario reporta 560.904 explotaciones menores de dos manzanas constituyendo un 67,5% del total de fincas que apenas ocupan el 7,8% de la superficie en fincas. Es decir, que cerca de 3,5 millones de personas, una tercera parte de la población del país sobrevive con el producto de terrenos menores a 14.000 metros cuadrados. La tendencia de incremento del número de fincas sin un aumento proporcional de su superficie, es otra de las evidencias de la atomización cada vez mayor de la propiedad agropecuaria creándose una realidad minifundista frecuentemente incapaz de reproducir materialmente sus explotantes.

Cuadro 2:
Número de fincas censales y superficie en manzanas según censo agropecuario en Guatemala

Año	Número de fincas	Superficie
1950	348.687	5.315.475
1964	417.344	4.926.766
1979	531.623	5.875.317
2003	830.684	5.315.838

Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004. Página 17.

Esta situación es particularmente aguda en los departamentos con población predominantemente indígena. El crecimiento del minifundio, la sobreexplotación de los suelos, la degradación de los recursos productivos y la ausencia de políticas de recuperación de los recursos agroecológicos, entre otros aspectos, han determinado un paisaje rural donde la inseguridad alimentaria de las familias campesinas es la experiencia cotidiana.

Cuadro 3:
Guatemala 2003: Número de fincas y superficie promedio por Departamento (en manzanas)

Departamento	Superficie	Número de fincas	Superficie promedio
Guatemala	106.304,91	21.265	5,00
El Progreso	82.406,29	10.356	7,96
Sacatepéquez	25.081,52	12.363	2,03
Chimaltenango	106.883,84	46.676	2,29
Escuintla	492.438,34	16.755	29,39
Santa Rosa	252.674,54	30.460	8,30
Sololá	42.212,04	34.997	1,21
Totonicapán	31.006,85	43.136	0,72
Quetzaltenango	122.654,99	46.263	2,65
Suchitepéquez	210.014,76	21.429	9,80
Retalhuleu	174.189,60	11.819	14,74
San Marcos	210.833,75	81.985	2,57
Huehuetenango	249.664,42	99.068	2,52
Quiché	294.011,77	79.141	3,72
Baja Verapaz	116.333,52	25.637	4,54
Alta Verapaz	630.210,71	89.365	7,05
Petén	1.350.216,97	33.776	39,98
Izabal	310.204,24	18.208	17,04
Zacapa	115.361,14	11.909	9,69
Chiquimula	113.277,03	29.041	3,90
Jalapa	99.373,71	24.317	4,09
Jutiapa	180.483,43	42.718	4,22
Total	5.315.838,37	830.684	6,40

Fuente de datos: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004. Página 33.

La tendencia histórica de la distribución de la tierra si bien es cierto que denota cambios, estos no afectan los factores de concentración de los recursos y, más bien refuerzan la minifundización del país, principalmente en las áreas indígenas y, con ello, la pobreza rural. Como puede observarse en el cuadro 4, en 1950 el 21,3% de las fincas menores de 0,7 has abarcaba menos del 1% de la superficie en fincas y en 2003, el 45,2% de estas fincas ocupaba el 3,2% de la superficie. Al otro extremo, en 1950, el 0,1% de las fincas de más de 900 has ocupaba el 40,8% de la superficie en fincas y en 2003, el 0,1% de esas fincas abarcaba el 12,4% de la superficie. Si bien la superficie ocupada por las fincas más grandes disminuyó en el último medio siglo, aumentó el estrato inmediatamente inferior y se incrementó de forma importante el minifundio. La minifundización deriva de la pérdida de las tierras comunales indígenas que pasaron a manos de latifundistas y militares, de la subdivisión de las fincas en los estratos de tamaño menores debido a la herencia, al avance en la frontera agrícola interna del altiplano que consiste en las áreas municipales y comunales de bosque que se han incorporado paulatinamente a la producción.

Cuadro 4:
Guatemala: distribución de la tierra según tamaño de fincas 1950, 1964, 1979 y 2003 (en porcentajes)

	Cantidad de fincas				Superficie			
	1950	1964	1979	2003	1950	1964	1979	2003
- de 0,7	21,30	20,39	32,92	45,2	0,77	0,95	1,28	3,2
De 0,7 a 7	67,05	67,40	54,36	46,9	13,36	17,66	13,73	18,7
De 7 a 45	9,48	10,46	9,92	6,1	13,45	18,85	18,94	21,5
De 45 a 900	2,02	2,02	2,69	1,7	31,38	36,56	45,24	44,2
900 y más	0,15	0,09	0,10	0,1	40,83	25,99	20,81	12,4
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fuente: Leopoldo Sandoval Villeda. Tenencia de la tierra, conflictos agrarios y acuerdos de paz. En: Diálogo, No. 7, año 1, julio. Guatemala, FLACSO, 1997. Página 2 y IV Censo Nacional Agropecuario 2003.

Entre 1979 y 2000 ocurrieron grandes cambios sociales y políticos en Guatemala. Al principio, se intensificó la guerra y, como un corolario de la política genocida del ejército, cientos de miles de campesinos debieron abandonar sus tierras saliendo al exilio o desplazándose dentro de su mismo país. Muchas de las tierras abandonadas fueron despojadas por latifundios contiguos, como es el caso de la finca La Perla en Chajul

que incrementó su superficie merced a las tierras comunales de las cuatro aldeas en su periferia[5]; otras fueron entregadas por el ejército a patrulleros de autodefensa civil. Entre 1993 y 1999, regresaron muchos de los antiguos refugiados en México y el Estado adquirió tierras para su asentamiento.

En consecuencia, ahora prevalece un sistema de minifundio incapaz de reproducir materialmente a las familias indígenas con el resultado de una permanente inseguridad alimentaria y los más elevados porcentajes de pobreza y exclusión social.

"...los mayores niveles de pobreza en Guatemala están asociados al área rural y, en particular, a actividades agrícolas mal remuneradas en las que la falta de acceso a la tierra restringe –en forma sustancial– las opciones y, por consiguiente, el desarrollo humano de la población rural."[6]

La falta de acceso a suficiente tierra también deriva en migraciones hacia la ciudad y el extranjero, donde los campesinos indígenas se integran desigualmente a las sociedades urbanas y mantienen su marginación secular bajo condiciones distintas, tal vez mejor remuneradas que en la zona rural pero cultural y socialmente excluyentes. La génesis de este proceso deriva principalmente del despojo de las tierras de las comunidades indígenas que aún continúa.

La carencia de medios de producción para la mayoría de la población rural guatemalteca es el factor axial para explicar los rezagos en el desarrollo de las áreas rurales guatemaltecas. Sin embargo, no basta para comprender la complejidad de la cuestión agraria y sus expresiones conflictivas. Para ello es preciso considerar los siguientes elementos:

- La exclusión de los indígenas de los sistemas legales reglamentando los derechos de propiedad con el corolario de su vulnerabilidad ante los reclamos de los no indígenas.
- La subordinación de los derechos de las mujeres a la propiedad inmueble.
- Las insuficiencias del registro de la propiedad inmueble y la dificultad en acceder a sus servicios.
- La inexistencia de una jurisdicción agraria específica en el sistema judicial.
- La inexistencia de un sistema de catastro rural.
- La falta de acceso a la titulación de tierras por los indígenas y la construcción de un aparato legal que permite a los terratenientes titular a su nombre las tierras comunales, municipales y privadas no tituladas en manos de indígenas.

[5] Carlos Camacho Nassar. Ilom, Sajsiban, Ixtupil y Sotzil: Cuatro aldeas ixiles en lucha por la tierra. En: Carlos Camacho Nassar et al. Tierra, identidad y conflicto en Guatemala, Guatemala, FLACSO, 2003 y Bettina Durocher. Los dos derechos: La cuestión agraria en el país ixil. Guatemala, FLACSO, 2002.

[6] Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala una agenda para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. Guatemala, SNU, 2003. Página 137.

La gravedad de las condiciones prevalecientes en el agro no permiten prever una recuperación a corto plazo ni siquiera para el logro de condiciones mínimas de vida por sobre la línea de pobreza[7]. Para ello sería necesaria la transformación de las estructuras de distribución y tenencia de la tierra en el país y una política de desarrollo rural dirigida a potenciar los cambios agrarios. Estas políticas deberían ser consecuentes con las coyunturas actuales del desarrollo, los derechos de las mujeres y los indígenas[8] y la conservación del medio ambiente. Así se estableció en los Acuerdos de Paz[9].

La composición multicultural de Guatemala es una de las causas para que existan distintas formas de tenencia, gestión y administración de las tierras. En general, los campesinos pobres no tienen títulos de propiedad inscritos en el Registro de la Propiedad y sus derechos se afincan sobre usufructos comunales o municipales y la memoria de su comunidad. A diferencia de los propietarios *legalmente* establecidos, es decir, los latifundistas, los campesinos sin título se encuentran siempre en peligro de ser despojados de sus tierras y no tienen acceso al crédito bancario que exige garantías hipotecarias.

En el nivel más bajo de este espectro de distintas formas de tenencia, se encuentran los mozos colonos que son trabajadores agrícolas a quienes el patrono concede el usufructo de una parcela. Este usufructo frecuentemente continúa durante generaciones y las parcelas son heredadas de padres a hijos pero sin que exista ningún tipo de derecho relacionado con el tiempo de posesión. El dueño de la finca puede desalojar sus mozos colonos en cualquier momento y si estos permanecen en sus viviendas -heredadas desde sus abuelos- puede acusarlos de usurpación, que es una figura penal, y demandar su captura a la policía. En estos casos es común que la policía ejecute enormes operaciones acompañadas por helicópteros, soldados, armas de guerra y otros artilugios bélicos.

Entre los años 2000 y 2002, los índices de pobreza y pobreza extrema aumentaron notablemente[10]. El aumento global de pobres reflejó las desigualdades históricas del país: mientras en las áreas urbanas el 5% de la población se ubicaba en el estrato de pobreza extrema, en el campo 31% de los pobladores se ubicaba en esa categoría, es decir, una de cada tres personas. En esos mismos años, el incremento fue de 7% (24% en 2000 y 31% en 2002).

[7] Ver: Instituto Nacional de Estadística. Perfil de la pobreza en Guatemala. Guatemala, INE, 2002.
[8] Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala Una agenda para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. Guatemala, SNU, 2003. Páginas 137-142.
[9] Principalmente en el acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en el Acuerdo para el Reasentamiento de la Población Desarraigada por el Conflicto Armado Interno y en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.
[10] Según un estudio realizado en 2005 por el PNUD con base en los datos de la Encuesta Nacional de Vivienda y que no ha sido aún publicado.

Cuadro 5:
Guatemala: Incidencia de pobreza y pobreza extrema en 2000 y 2002

	Pobreza extema		Pobreza	
	2000	2002	2000	2002
Urbano	3	5	27	28
Rural	24	31	74	72
Indígena	26	31	76	72
No indígena	8	13	41	44
Masculina	17	23	58	57
Femenina	10	15	47	53

Fuente de datos: INDH, PNUD.

De acuerdo a los datos del cuadro 5, el año 2000, de casi dos millones de personas en situación de extrema pobreza, más de 1,5 millones vivían en áreas rurales y en 2002, dos millones de habitantes rurales eran extremadamente pobres. La pobreza, como todos los fenómenos sociales, no afecta por igual a todas las poblaciones, por el contrario, incide en forma diferenciada sobre los sectores más vulnerables y sujetos de discriminación. Por ello, en 2002, 72 % de los indígenas son pobres y entre los no indígenas, en esta categoría se ubica un 44% de la población. Entre las mujeres, el crecimiento de la pobreza fue de un 6% en el mismo período.

Cuando una población campesina se ve azotada periódicamente por el hambre, significa que no tiene tierra para cultivar y que ha perdido sus territorios comunales. La inseguridad alimentaria es una de las manifestaciones del despojo y consecuentemente, una característica de la pobreza rural e indígena. Un ejemplo de ello es la hambruna ocurrida entre los Ch'orti' de Chiquimula en 2001. Una irregularidad en las lluvias tuvo como efecto la muerte por hambre de más de 50 personas precisamente en las comunidades que habían perdido sus tierras comunales y no disponían de parcelas familiares propias, debiendo arrendar estacionalmente tierras para sus cultivos de subsistencia. En gran parte, por esa razón –el despojo de las tierras de los campesinos indígenas-, en Guatemala la disponibilidad de alimentos ha sido históricamente menor que en otros países de América Latina representando las tres cuartas partes del promedio regional. En 2000, la mitad de la población rural se encontraba en situación de desnutrición, en contraste con una de cada tres personas en el área urbana. Además, la desnutrición era aún mayor entre indígenas (57%) que entre no indígenas (32%).

"...Los muertos de hambre que conmovieron al público guatemalteco en las últimas semanas son, sin excepción alguna, niños Ch'orti' (...) Durante la época colonial, los Ch'orti' lograron retener una parte

de sus antiguos territorios, tituladas como "Común de Pueblos de Indios", tal el caso de Jocotán, Camotán, San Juan Ermita y Quezaltepeque (...) Apartir del gobierno liberal de 1871, se inicia un proceso acelerado de despojo de las tierras comunales indígenas, por parte de personas interesadas en el cultivo del café. Al mismo tiempo se establece el régimen municipal y las tierras comunales se transforman en tierras ejidales, es decir bajo el control de las municipalidades. Así, las autoridades municipales, generalmente ladinas, dispusieron de las tierras, que antes eran del "común de indios", como fuente de ingresos, ya que se otorgaron fracciones para uso individual (...) paulatinamente los Ch'orti' perdieron el control de sus tierras comunales..."[11]

Las mujeres rurales tienen menores posibilidades de acceso a la tierra. En las áreas rurales, el 71% de los hogares encabezados por hombres combinan la tierra con algún miembro trabajando en la agricultura, mientras que en los hogares de jefatura femenina este porcentaje alcanza sólo el 43%. Como consecuencia de la crisis en el agro y las necesidades de migración que provoca, se ha incrementado la tendencia a que las mujeres trabajen directamente en la tierra.

Es notable la importancia de la estructura agraria y su impacto sobre la pobreza indígena y campesina. También sobre la discriminación, el racismo y la violencia. Tal y como se encuentra ahora, la desigualdad en la distribución de la tierra y la falta de reconocimiento de los derechos indígenas a ella, violando el Convenio 169 que es ley de la república desde 1996. Aún así, no ha sido asumido como tal en los juicios concernientes a disputas sobre tierra y territorios indígenas y los operadores de justicia alegan no conocerlo.

2. Los Acuerdos de Paz, la tierra y el territorio

En relación con la cuestión agraria, entre los acuerdos firmados para finalizar la guerra destacan el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI)[12] que provee las bases conceptuales para el posterior Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASSA)[13], que contiene las disposiciones operacionales sobre la temática.

El AIDPI establece claramente que *"los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva, como la individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de las comunidades, sin perjuicio de su hábitat. Es necesario desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación de estos derechos."* Hasta 2006, ninguna medida fue tomada para proteger los derechos indígenas a la tierra.

[11] Georg Grünberg. Jocotán: Las raíces de la calamidad. Guatemala, 2001. sin publicar. Páginas 1-2.
[12] Este acuerdo fue firmado en la ciudad de México el 31 de marzo de 1995.
[13] Firmado en la ciudad de México el 6 de mayo de 1996.

También el gobierno se comprometió a adoptar *"medidas para regularizar la situación jurídica de la posesión comunal de tierras por las comunidades que carecen de títulos de propiedad, incluyendo la titulación de las tierras municipales o nacionales con clara tradición comunal. Para ello, en cada municipio se realizará un inventario de la situación de tenencia de la tierra."* Nunca se realizaron los inventarios municipales ni se titularon tierras comunales.

En consonancia con el concepto de territorio recogido en el Convenio 169 de la OIT, también el gobierno se comprometió a *"reconocer (...) el derecho de acceso a tierras y recursos que no estén exclusivamente ocupados por las comunidades, pero a las que éstas hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (servidumbres, tales como paso, tala, acceso a manantiales, etc., y aprovechamiento de recursos naturales), así como para sus actividades espirituales."* Ninguna comunidad indígena ha recibido reconocimiento por tierras que le fueron despojadas.

Adicionalmente, *"reconociendo la situación de particular vulnerabilidad de las comunidades indígenas, que han sido históricamente las víctimas de despojo de tierras, el Gobierno se compromete a instituir procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras comunales formuladas por las comunidades, y para restituir o compensar dichas tierras."* Los reclamos de tierras interpuestos por comunidades y organizaciones indígenas nunca fueron resueltos. Todo lo contrario, en el caso de las tierras comunales xincas, el despojo ha continuado aunque los xincas son las únicas comunidades indígenas con títulos comunales inscritos en el Registro de la Propiedad personalidad jurídica como tales. En las tierras sobre las que los xincas poseen título de propiedad, las titulaciones supletorias realizadas por ladinos y blancos se incrementaron desde la firma de los Acuerdos de Paz.

Es importante destacar que los compromisos respecto de la tierra y el territorio en ese acuerdo, al igual que el capítulo correspondiente en el Convenio 169 se ubican en el núcleo de las resistencias ideológicas que poseen los grupos dominantes hacia el reconocimiento del pueblo maya y el hecho de vivir en una sociedad multicultural.

Por su parte, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASSA) reconoce explícitamente la necesidad de *"la transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra"*, estableciendo que ésta *"debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político."* Tanto el gobierno como el sector privado agropecuario y las instancias relacionadas de la cooperación y verificación internacional leyeron estas afirmaciones desde una perspectiva legalista y neoliberal. Legalista porque no podía transformarse nada si se transgredía el artículo 39 de la constitución política que sanciona el carácter sagrado de la propiedad. En consecuencia, ningún derecho ni indígena, ni comunitario podría ser considerado si se cuestionaba la propiedad,

no importa bajo qué métodos fue obtenida. Neoliberal porque el único compromiso efectivamente cumplido en el ASSA fue la creación de un Fondo de Tierras basado en el principio de la reforma agraria por la vía del mercado. Es decir, que paralelamente a la violación del AIDPI y del Convenio 169 respecto de los derechos a la tierra y al territorio, se ofrecía a los indígenas crédito para la compra de las haciendas (a precio de mercado como propone el Banco Mundial) que se asentaban sobre sus tierras despojadas por los mismos hacendados y sus herederos.

En la misma óptica, el congreso aprobó en 2005 una ley de catastro que contiene los procedimientos para la titulación y registro final de los latifundios y las tierras que los militares se adjudicaron irregularmente durante las dictaduras y la guerra[14]. Cabe indicar que el ASSA también incluye el compromiso de recuperar esas tierras y ponerlas a disposición de los campesinos. No se recuperó en la década ni una hectárea de los cientos de miles en esa situación.

Estas realidades, claro está, se colocan en las antípodas de las afirmaciones del ASSA: *"Desde la conquista hasta nuestros días, los acontecimientos históricos, a menudo trágicos, han dejado secuelas profundas en las relaciones étnicas, sociales y económicas alrededor de la propiedad y de la explotación del recurso tierra. Han llevado a una situación de concentración de recursos que contrasta con la pobreza de la mayoría, lo cual obstaculiza el desarrollo del país en su conjunto. Es indispensable subsanar y superar este legado, promover un agro más eficiente y más equitativo, fortaleciendo el potencial de todos sus actores, no solamente en el ámbito de las capacidades productivas sino también en la profundización de las culturas y los sistemas de valores que conviven e intercambian en el campo guatemalteco."* Este párrafo indica que además de resolver el problema de la tierra en cuanto a su concentración, era preciso acompañar las transformaciones de la estructura agraria con políticas de desarrollo rural y una perspectiva intercultural, es decir, con una visión del desarrollo étnica y culturalmente sensible. Nada de eso ocurrió. Por el contrario, las propuestas de política de desarrollo rural lanzadas por los sucesivos gobiernos han hecho total abstracción del carácter multiétnico y pluricultural del país privilegiando los intereses de los latifundistas y el nuevo empresariado agropecuario.

Correlativamente a los compromisos sobre tierra y desarrollo, el gobierno se comprometió a *"promover una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra. Dicha reforma deberá simplificar los procedimientos de titulación y registro del derecho de propiedad y demás derechos reales, así como simplificar los trámites y procedimientos administrativos y judiciales (...) promover la creación de una jurisdicción agraria y ambiental (...) promover una revisión y adecuación de la legislación sobre tierras ociosas (...) proteger las tierras ejidales y municipales, en particular limitando estrictamente y de manera pormenorizada los casos en que se puedan enajenar o entregar por cualquier título a particulares..."*

Ninguno de estos compromisos se cumplió una década después. Las tierras ociosas continúan siendo protegidas por las leyes de propiedad, las tierras ejidales y municipales siguen siendo tituladas por terratenientes ladinos y blancos y no hay ninguna reforma legal que favorezca a los mayas para lograr una mayor equidad en el país[15]. La representación indígena en la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, preparó propuestas de un nuevo código agrario, un código procesal agrario y una ley de tierras comunales indígenas, entre otras, que han sido reiteradamente ignoradas por el gobierno, los mecanismos nacionales de seguimiento del proceso de paz y la instancia de verificación de las Naciones Unidas.

[14] Tanto en la ley del Fondo de Tierras como en la de catastro, la representación indígena y campesina tuvo importantes logros. Destaca que ambas instituciones están regidas por juntas directivas donde participan distintos sectores sociales, evitándose el control total por los sectores dominantes y que, por ejemplo, la del Fondo contiene las previsiones para recuperar tierras irregularmente adjudicadas. No obstante, al desempeñarse ambas instituciones en el marco legal construido para la legitimación del despojo de tierras, la efectividad de sus aspectos positivos es limitada.

Para culminar esta secuencia, en 2005 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo promovió la asesoría de abogados agraristas costarricenses bastante lejanos de la incorporación de derechos y perspectivas indígenas en la legislación agraria, con gran aceptación por parte de los terratenientes y el gobierno, y la preocupación de las organizaciones indígenas.

3. Verificación internacional y mecanismos nacionales para el cumplimiento

El cumplimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos firmados es responsabilidad del gobierno nacional y de las comisiones formadas para el efecto. Por parte de la Organización de las Naciones Unidas, se desplegó una misión de verificación que arribó al país en 1995 y se retiró en diciembre de 2004. Esta misión, aparte de verificar el cumplimiento de los acuerdos, tuvo como responsabilidad la asistencia técnica a las entidades nacionales para agilizar el cumplimiento. La misión llegó a tener cerca de 500 personeros y nueve oficinas en el interior del país, la mayoría trabajando en derechos humanos. Para los temas de tierra, desarrollo rural y medio ambiente, mantuvo un funcionario, una asistente en la sede central y un enlace en cada oficina. Esto da cuenta del nivel de im-

[15] En 2000, el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas Gerd Merren declaró, con mucha razón, a la prensa que el país vivía un "apartheid de hecho". Causando gran revuelo entre los sectores conservadores. Dos años después, su sucesor Tom Koenigs le desmintió declarando que en el país no existía racismo y alabando los avances en la paz. Este hecho evidencia también las diferencias en el seno de la Organización de Naciones Unidas respecto del carácter estructural de la construcción de la paz.

portancia asignado a los factores estructurales del conflicto y claro está de la superación de sus causas. En cuanto a los actores nacionales cabe mencionar los siguientes:

- La Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART).
- La Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).
- La Secretaría de la Paz (SEPAZ).
- La mesa de diálogo sobre desarrollo Rural.

La Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART) está integrada por representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas.

Algunos ejes de trabajo de la COPART entre 1996 y 2006

1. Uso, tenencia y protección de las tierras de las comunidades indígenas incluyendo una ley de tierras comunales indígenas.
2. Diseño de una jurisdicción agraria y ambiental reconociendo e incorporando las normas del Derecho Indígena sobre la tierra y el territorio.
3. Diseño de una ley de catastro nacional reconociendo las distintas formas de posesión y propiedad sobre la tierra.
4. Regularización de la propiedad y tenencia de la tierra.
5. Creación de la Procuraduría de Resolución de Conflictos de Tierras.
6. Creación de un Fondo de tierras.

La COPART fue constituida a partir de un compromiso figurando en el AIDPI. En ella, el rol más relevante estuvo a cargo de su representación indígena y campesina de cuyo seno surgió casi la totalidad de las propuestas elaboradas. Destaca que únicamente fueron aprobadas las leyes del Fondo de Tierras y de Catastro.

La URNG mantuvo un importante papel en la temática entre 1997 y 2000 a través del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES), actualmente desaparecido. La SEPAZ, aunque tuvo representación en la COPART y en algunos periodos coordinó su representación gubernamental, no asignó la debida importancia al tema y focalizó sus esfuerzos en otras áreas. Se destaca la formación de varias mesas de diálogo sobre el tema, que incluyeron la participación del gobierno, las organizaciones indígenas y campesinas, la cooperación internacional, las organizaciones de apoyo a los indígenas y el sector privado agropecuario representado por la Cámara del Agro. Estas mesas que funcionaron desde 2002 hasta la actualidad, se vieron limitadas principalmente en el periodo de gobierno actual (2004-2008) por la imposición del gobierno de tratar la cuestión agraria subsumida al desarrollo rural. Es decir, no como un tema de política pública específica, sino como un componente secundario de las políticas agropecuarias y de infraestructura rural

De hecho, la utilización del nombre desarrollo rural para la mesa de diálogo, en lugar de tierras o política agraria, ya constituye un indicativo de la desviación de la discusión hacia los factores no estructurales de la realidad. Llama también la atención, que cuando la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) propone la primera mesa en 2000 y llama a presentar propuestas de política pública, hay una extraordinaria respuesta de la sociedad civil en cantidad de propuestas[16].

La Cámara del Agro presenta una que privilegia la conservación del *status quo* en la tenencia y distribución de la tierra como la base de cualquier política de desarrollo rural. Este concepto es asumido por el gobierno como el supuesto de la discusión y el diálogo, no dejando lugar a la crítica de la estructura ni de los marcos legales que la sostienen. Esto equivale claramente al abandono de los compromisos agrarios en los Acuerdos de Paz. También queda claro que se pretende continuar con un diálogo en condiciones asimétricas, donde los grupos dominantes imponen las reglas del intercambio. Documentos de gran relevancia producidos por los sectores indígenas y campesinos[17] fueron y son ignorados por el gobierno que alega su imposibilidad de discutir cambios estructurales por limitaciones constitucionales o jurídicas. Sin embargo, algunas leyes están siendo modificadas para penalizar aún más las ocupaciones de tierra[18].

Es evidente que respecto de la jurisdicción agraria, las leyes son modificadas para favorecer a los terratenientes, pero no a los indígenas y campesinos. Si se trata de propuestas tendentes a la justicia agraria, estas son tratadas como si subvirtieran el orden y socavaran las bases de la sociedad

[16] Fueron presentadas, entre otras, propuestas por parte de la Coordinadora Nacional de Organizaciones campesinas (CNOC), la Coordinadora Nacional Indígena y campesina (CONIC), la Plataforma Agraria, el Ministerio de agricultura, Ganadería y Alimentación, la Coordinadora Nacional de ONG y Cooperativas (CONGCOOP), El Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES) y la Cámara del Agro.

[17] Notablemente la propuesta de reforma agraria de las organizaciones campesinas: Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas. Propuesta de reforma agraria integral. Guatemala, CNOC, 2005.

[18] Destaca que en mayo de 2003, se presentó una iniciativa de ley con el fin de modificar los artículos 256 y 257 del Código Penal que establecen el delito de usurpación para los ocupantes de previos privados en el sentido que: i) se plantea que la permanencia en el inmueble, por sí, constituye flagrancia, y se establece la obligación de la Policía, el Ministerio Público y el Juez de ordenar y que se proceda al inmediato desalojo y aprehensión de los responsables; ii) las penas de los delitos de usurpación (artículo 256) y usurpación agravada (artículo 257) aumentan considerablemente (por usurpación, de 1 a 3 años se pasa a de 6 a 12 años y por usurpación agravada de 2 a 6 años se pasa a de 8 a 14 años). Además, se aumentan las circunstancias agravantes, ejemplo si los ocupantes no comprueban en forma "inmediata" ante la autoridad el título de propiedad o posesión "debidamente" inscrito en el registro y el tipo agravado se aplica a "quienes toleren u omitan acciones de su competencia para evitar los daños y perjuicios que ocasionen a los propietarios o poseedores". En este caso, la pena del tipo agravado se duplica. La modificación prevé también que un policía que no desaloje o aprehenda a los invasores inmediatamente podría tener una pena hasta de 28 años de prisión.

guatemalteca, cuya principal ideología de legitimación es la propiedad privada como concepto absoluto. Claro está que desde el punto de vista de los sectores dominantes.

Como resultado de la falta de catastro, reconocimiento de derechos indígenas, insuficiencias en la legislación agraria y un registro de la propiedad diseñado para promover el despojo, en el país persiste una cantidad significativa de conflictos de tierra que muchas veces provocan violencia local. El ASSA previó la constitución de una instancia de gobierno a cargo de la gestión de los conflictos. Cumpliendo este compromiso, en 1997 el gobierno creó la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra. Esta institución había recibido en 2005 cerca de 2.000 solicitudes de intervención y contaba con oficinas regionales y un mandato que le permitía asistir legalmente a indígenas y campesinos y actuar bajo criterios de resolución alternativa. Entre su creación y 2005, no ofreció asistencia legal a los excluidos y ninguno de los conflictos que significaban demandas contra despojos de tierras indígenas fue resuelto. Tampoco la Dependencia invocó el Convenio 169 para defender derechos territoriales indígenas.

Tanto la instancia de verificación de las Naciones Unidas como el PNUD aceptaron y promovieron la ausencia de transformaciones estructurales alegando el respeto al "Estado de Derecho" y desconociendo el papel de la legalidad oligárquica en la génesis de la guerra. En realidad, se asiste a la construcción de un discurso ideológico con todas sus características, es decir, como una proyección al mundo imaginario de las relaciones reales. El despojo de las tierras indígenas se interpreta como un acto civilizatorio en su origen, y como un hecho productivo en la actualidad sancionado por el Registro de la Propiedad. Las demandas de redistribución de tierras y de revisión de la legalidad de los latifundios, se conciben como solicitudes de recursos productivos y no como un derecho humano, la restitución del despojo o la recuperación de la justicia agraria. En consecuencia, se deslegitima la razón histórica de la demanda y la causalidad estructural del conflicto.

4. Movimientos sociales y propuestas indígenas y campesinas

En una sociedad predominantemente rural[19], las organizaciones campesinas constituyen uno de los actores sociales con más relevancia social y política. En el último medio siglo, el campo guatemalteco fue el escenario de diversas experiencias organizativas, desde las campesinas propiamente dichas hasta la consolidación de gremios patronales y terratenientes. Desde las ligas campesinas hasta las actuales organizaciones de segundo y tercer grado, la experiencia acumulada es significativa y la capacidad de convocatoria, movilización y legitimidad local se han incrementado. De hecho, las únicas voces contestatarias evidentes en el país están constituidas por los indígenas y los campesinos.

La evolución de las organizaciones campesinas, la estructura de su agenda política y sus estrategias de lucha se han formado en la historia de sus relaciones tanto con el Estado como con otros sectores de la sociedad civil. Por ejemplo, el Comité de Unidad Campesina (CUC) fundado en 1978, en un principio estuvo prioritariamente orientado hacia los derechos laborales de los trabajadores rurales. Ahora, han agregado a su agenda la reivindicación del derecho a la tierra y su regularización y la atención de luchas específicas como la de los mozos colonos. La Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) tiene como objetivos la lucha por la recuperación de la tierra aglutinando a comunidades de base, cooperativas, asociaciones, comités y agrupaciones culturales mayas. La Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) fundada en 1992, es una organización de tercer grado reconocida por el Estado como representativa del movimiento campesino. Como tal, ha participado activamente en los espacios de negociación y en la institucionalidad creados a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. La CNOC ha tenido una presencia relevante en la discusión sobre las políticas agraria y de desarrollo rural. Además trabaja en la formulación de una propuesta de reforma agraria, objeto de este documento. Actualmente, uno de los temas prioritarios para esta organización es la creación de un precedente de expropiación de tierras.

Estas organizaciones junto con la Plataforma Agraria, representan los sectores más interesados en el cumplimiento de los compromisos agrarios de los Acuerdos de Paz. Por ello han participado de la totalidad de los espacios políticos creados para la temática desde 1997 y han aportado un número importante de propuestas técnicas y políticas. Ninguna ha sido tomada en cuenta y, por el contrario, el gobierno les ha acusado de activismo, populismo y falta de capacidad propositiva. Recientemente (mayo de 2006) ante la convocatoria del gobierno para una nueva mesa de desarrollo rural, algunas de las más importantes organizaciones declinaron su participación denunciando la falta de voluntad política para discutir los problemas de fondo.

A pesar de la presencia en el campo y de la legitimidad de las organizaciones indígenas y campesinas, su representación en el Estado es reducida y su influencia en la toma de decisiones casi nula en relación con la que poseen las oligarquías latifundistas y el empresariado agropecuario. El Estado continúa siendo una entidad que no reconoce los derechos indígenas, viola el Convenio 169 ratificado hace una década, hace abstracción de la multiculturalidad y enfoca el desarrollo futuro desde una óptica excluyente, donde la única inclusión es la aceptación, por las mayorías, de la lógica de la minoría.

5. Lecciones aprendidas

De la experiencia de Guatemala se derivan lecciones para los procesos agrarios que se emprenden en el continente:

[19] Según el censo Nacional de Población de 2002, más del 60% de la población es rural, característica que el país comparte solo con Haití en el continente.

- Está claro que en la génesis de la pobreza, la exclusión social, la discriminación y la falta de desarrollo humano del continente está una estructura agraria excluyente de las mayorías, concentradora de la tierra y los recursos y arcaica en sus sistemas de producción. La estructura agraria que se analizó como un obstáculo al desarrollo en la Reunión de Punta del Este en 1962, continúa vigente cuatro décadas después y sigue generando inequidad y exclusión social.

- La pobreza, el despojo de los indígenas, la discriminación política que deriva de la exclusión económica, generan la demanda de reivindicaciones y en el caso de Centroamérica -con más intensidad en Guatemala- generaron una guerra con una respuesta represiva y genocida por parte del Estado.

- Superar las causas de la guerra necesariamente pasa por los factores estructurales que la generaron. En consecuencia, no basta con construir procesos electorales ni instituciones jurídicas que garanticen el ejercicio de los derechos humanos. Es necesario emprender transformaciones de fondo en las estructuras agrarias y socioeconómicas. De otra manera, los cambios no pasan de ser escenográficos.

La valoración final deriva hacia la crítica del Estado colonial. Las guerras, la violencia y la inequidad son resultado de un Estado y una legalidad construidos para legitimar y preservar el colonialismo interno de las sociedades. Esto es particularmente evidente en aquellas naciones cuyo basamento es la exclusión étnica y cultural, y donde conviven contradictoriamente pueblos indígenas subordinados y elites blancas dominantes. Este antagonismo fundamental caracteriza todas las dimensiones del desarrollo social, económico y cultural, y construye una condición de polaridad cotidiana.

En Guatemala este es un hecho incontestable que no puede ser superado sin la crítica profunda del Estado colonial y su sustitución por otro. La importancia de transformar las estructuras agrarias no puede negarse, pero para ello no bastan reformas legales ni fondos de tierra, se precisa una profunda reforma del régimen agrario basada en el reconocimiento que en una sociedad multicultural, el Estado republicano etnocéntrico y racista es obsoleto. De otra forma, la paz no pasará de ser una apariencia sin sustento estructural como lo es ahora.

Bibiografias

Camacho Nassar, Carlos et al.

2003 Tierra, identidad y conflicto en Guatemala, Guatemala, FLACSO.

Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH)

1999 Guatemala Memoria del silencio. Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. Guatemala, CEH.

Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas

2005 Propuesta de reforma agraria integral. Guatemala, CNOC.

Durocher, Bettina

2002 Los dos derechos: La cuestión agraria en el país ixil. Guatemala, FLACSO.

Grünberg, Georg

2001 Jocotán: Las raíces de la calamidad. Guatemala. Sin publicar.

Guzmán-Böckler, Carlos

1972 Guatemala: una interpretación histórico-social. México, Siglo Veintiuno Editores.

Instituto Nacional de Estadística

2002 Perfil de la pobreza en Guatemala. Guatemala, INE.

Jonas, Susanne

1994 La batalla por Guatemala. Guatemala, FLACSO.

Melville, Thomas y Marjorie Melville

1982 Tierra y poder en Guatemala. San José, EDUCA.

Oficina de Derechos Humanos del arzobispado de Guatemala, Proyecto Arquidiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica

1998 Guatemala Nunca Más. Guatemala. ODHAG.

Palma, Gustavo, Arturo Taracena y José Aylwin

2002 Procesos agrarios desde el siglo XVI a los Acuerdos de Paz. Guatemala, FLACSO.

Schlesinger, Stephen y Stephen Kinzer

1982 Fruta amarga La CIA en Guatemala. México, Siglo Veintiuno Editores.

Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala

2003 Guatemala una agenda para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. Guatemala, SNU.

El problema de la tierra en Paraguay

Alberto Alderete
Especialista en Desarrollo Rural Agroecológico
Director de la Ong SEIJA (Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario)
Catedrático de Derecho Agrario y Ambiental y de Derechos Humanos en la Facultad de Derecho UNA

El contexto económico del país.

El modelo económico de Paraguay se basa en la producción y exportación agropecuaria, con una importante contribución del rubro de servicios, especialmente de las finanzas y el comercio. La agricultura y la ganadería generan alrededor del 24% del Producto Interno Bruto, y el sector terciario más del 50%, con una participación de las finanzas y el comercio superior al 20%.

El 33% de la población ocupada realiza actividades primarias. El 80% de las exportaciones se reducen a 5 rubros primarios: fibra de algodón, soja en grano, aceites vegetales, carne y madera. Una parte importante de la industria nacional se basa en el procesamiento de esos mismos productos.

El modelo agroexportador ha tenido un impacto dual: genera beneficios sustanciales a un sector urbano y al sector agropecuario de gran escala representado por la soja y la ganadería, pero simultáneamente empeora el nivel de vida en las zonas rurales, especialmente de los pequeños agricultores.

Además de excluir del desarrollo al sector campesino, este modelo económico presenta una vulnerabilidad extrema al depender de factores climáticos y ambientales y de los precios internacionales.

En este contexto, la población rural se encuentra afectada por el monocultivo de productos de exportación como el algodón, y por la falta de tierra para los agricultores que la necesitan para trabajar, tener vivienda y alimentarse. Es crónica la incapacidad del modelo de desarrollo rural implementado desde el Estado para ofrecer una alternativa productiva a los pequeños agricultores y para redistribuir el alto nivel de concentración de la tierra, dando acceso a quienes no la tienen.

Algunas estadísticas

Población total: 5.798.603 habitantes
Población económicamente activa (PEA): 2.762.459 personas (63,4%)
Población económicamente inactiva: 1.592.459. (36,6%)
Población ocupada: 2.560.612 (92,7%)
Tasa de desempleo total (2004): 10,9% de la PEA
Tasa de crecimiento poblacional: 2,3%
PIB (2005): $us 7.671 millones (cifra estimada a septiembre de 2005)
PIB per cápita (2005): $us 1.323 (cifra estimada a diciembre de 2005)
Deuda externa (a enero de 2006): $us 2.255,0 millones
Educación: el 55,8% de la población ocupada tiene sólo educación primaria, cifra que en el área rural se eleva al 75%
Nivel de vida: más del 41% de la población rural se encuentra por debajo de la línea de pobreza

Desigualdad

La mala distribución de ingresos hace que Paraguay sea el país más desigual en América y el cuarto en el mundo. Sólo tres naciones africanas están peor en este aspecto: Namibia, Lesotho y Bostwana. El 10% más pobre sólo recibe el 0,6% de los ingresos, mientras que el 10% más rico se queda con el 45,5% de la renta nacional.

Sistema de distribución de la tierra

Paraguay es el país de América Latina que tiene la mayor concentración de la tierra en manos de unos pocos, y por otro lado, una gran mayoría de la población campesina carece de ella. El Coeficiente de Gini es uno de los indicadores utilizados para medir la desigualdad, pues resume las diferencias en este sentido. Su valor es igual a cero cuando se alcanza el máximo nivel de igualdad posible. Valores superiores a cero pero inferiores a uno, que es el máximo, reflejan mayores niveles de desigualdad.

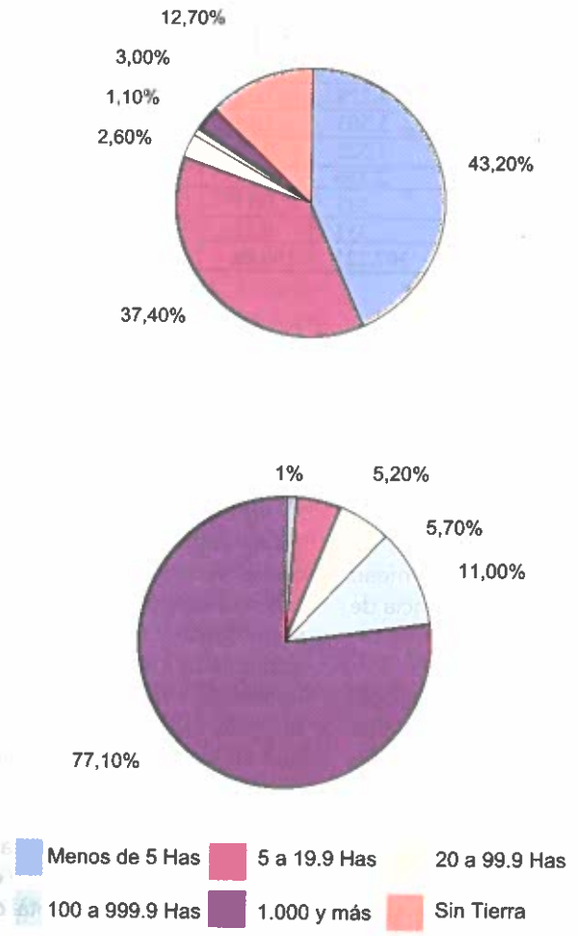
Utilizando esta escala de medición encontramos que en Paraguay el nivel de concentración de la tierra es del 0,94, casi la desigualdad perfecta, siendo mayor que Brasil (0,86), Uruguay (0,84), Panamá (0,84).

El último censo agropecuario nacional elaborado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, muestra que el 1% de los propietarios concentra el 77% de las tierras. En el otro extremo, el 40% de los agricultores, aquellos que tienen de 0 a 5 hectáreas, posee sólo el 1% de las tierras. La desigualdad en la distribución de la tierra se torna alarmante al observar que tan sólo 351 propietarios concentran 9,7 millones de hectáreas.

Sin embargo, debe considerarse que este censo incluye solamente a los campesinos que poseen tierra, los gobiernos nunca quisieron realizar un censo de los campesinos que carecen de ella, por tanto sólo existen estimaciones de las mismas organizaciones campesinas y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que coinciden en afirmar que existen cerca de 300 mil campesinos entre los sin tierra y los que la tienen en forma insuficiente.

Esta situación se agrava si se considera que Paraguay es el país con mayor proporción de población campesina de América Latina, con el 43% de un total de 5.798.603 habitantes. Los demás países de la región tienen en promedio un 27% de población rural.

Censo Agropecuario 1991 – Explotaciones Agropecuarias



Cuadro 1
Distribución de las tierras rurale Censo Agropecuario 1991

Tamaño de la Explotación	Cantidad	%	Superficie	%
No tiene	7.962	2,59	0	0,00
Menos de una ha	21.977	7,15	8.499	0,04
1 a menos de 5 has	92.811	30,21	222.805	0,94
5 a menos de 10 has	66.605	21,68	430.658	1,81
10 a menos de 20 has	66.223	21,56	806.802	3,39
20 a menos de 50 has	31.519	10,26	857.909	3,60
50 a menos de 100 has	7.577	2,47	502.648	2,11
100 a menos de 200 has	4.279	1,39	569.169	2,39
200 a menos de 500 has	3.503	1,14	1.050.034	4,41
500 a menos de 1.000 has	1.525	0,50	1.010.952	4,24
1.000 a menos de 5.000 has	2.356	0,77	4.982.438	20,92
5.000 a menos de 10.000 has	533	0,17	3.644.873	15,30
De 10.000 y más has	351	0,11	9.730.949	40,86
TOTAL	**307.221**	**100,00**	**23.817.736**	**100,00**

El aumento del latifundio y el minifundio

El alto nivel de concentración de la tierra en manos de poca gente y el crecimiento del número de minifundios, son dos de los problemas más acuciantes que se plantean sobre el sistema de propiedad y tenencia de la tierra en el campo paraguayo.

De las 307,221 explotaciones agropecuarias censadas en 1991 (año del último registro), el 40% comprende a las unidades productivas menores a 5 hectáreas, las que apenas controlan el uno por ciento de la superficie censada, demostrando además un alto nivel de minifundización que hace inviable una producción económica y socialmente sustentable para una familia campesina.

Observando el cuadro 1 sobre propiedades minifundiarias, se puede apreciar que el número de explotaciones de superficies menores a 5 hectáreas y de las que tienen entre 5 y menos de 10 hectáreas, han aumentado los últimos años. Las fincas de menos de 5 hectáreas eran el 36% del total del país, según el censo de 1981, mientras que en el censo agropecuario de 1991 casi llegaron al 38% (37,9% exactamente).

Por otro lado, las chacras que tenían de 5 hectáreas a menos de 10 en 1981, representaban el 19,6% del total de propiedades

diez años después ascendieron al 21,7%. Es decir que en conjunto, las explotaciones de estos dos estratos se incrementaron del 55,6% al 59,6% en la década de 1981 a 1991. El mayor número de minifundios se registró en los departamentos de San Pedro (110%), Itapúa (112%), Alto Paraná (117%) y Kanendiyú (96%).

Tierras mal habidas

Además de la desigual distribución de la tierra, Paraguay es uno de los países donde un Estado dictatorial y corrupto dilapidó millones de hectáreas destinadas para la reforma agraria, conocidas como "tierras mal habidas".

Se llaman "tierras mal habidas" a aquellas superficies rurales de dominio fiscal o del Estado que fueron otorgadas por el Instituto de Bienestar Rural (organismo de la reforma agraria), a personas no sujetas a las normas y reglamentos del proceso. La ley de reforma agraria denominada Estatuto Agrario, establece que el Instituto de Bienestar Rural sólo puede adjudicar parcelas de tierra a personas "que se dediquen habitualmente a las labores agropecuarias y que no tengan en propiedad otros inmuebles rurales".

Durante la Dictadura del Gral. Alfredo Stroessner (1954-1989) e inclusive con posterioridad, pero en menor grado, el Estado adjudicó 11 millones de hectáreas destinadas para la reforma agraria a Presidentes de la República, militares, ministros, banqueros, empresarios y políticos oficialistas. El 57% de estas tierras se entregaron a 1.877 personas. Muchos de estos predios hoy son vendidos por sus adjudicatarios por valores multimillonarios pues están en las zonas sojeras que productivamente son las mejores del país.

A. Los Presidentes "Agricultores"

Todos los Presidentes de la República desde 1954, con excepción del actual, se auto adjudicaron grandes superficies destinadas a campesinos sin tierra:

- Gral. Alfredo Stroessner (1954-1959) con 1.305 has en Hernandarias
- Gral. Andrés Rodríguez (1989-1983) con 196 has en Domingo Martínez de Irala
- Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) con 270 has
- Luis Ángel González Macchi (1998-2003) con 85 has en Villeta

IBR adjudicó 17 mil hectáreas a una sola persona

El Estado adjudicó tierras en 17 ocasiones a Segundo Eudoro Cáceres, político oficialista, que se benefició con un total de 17.522 has en Alto Paraná. Esta superficie representa el 12% del territorio del departamento. Por ley sólo pueden adjudicarse 10 has a un agricultor. Hoy las tierras en esa zona valen más de 2 mil dólares la ha.

Fue adjudicado en 49 ocasiones o veces

Milton Machado, amigo del dictador Stroessner, fue adjudicado en 49 ocasiones

o veces con 1.542 has en Amambay. Los conocidos capos de la mafia de la droga Adilson Rosati y Fad Yamil, también amigos del Dictador, fueron adjudicados en 12 y 11 veces con 385 y 524 has cada uno.

El Gral. Anastasio Somoza también era "campesino sin tierra".

El ex Dictador Nicaragüense Anastasio Somoza, refugiado en Paraguay en 1980, también fue adjudicado con 8 mil hectáreas en Nueva Asunción, Chaco.

Régimen legal aplicable a las tierras mal habidas

Las adjudicaciones de tierra señaladas anteriormente se realizaron violando la ley y constituyen actos jurídicos nulos, tanto en el Código Civil de Vélez (vigente hasta 1987), como en el actual Código Civil. Estos actos jurídicos son nulos porque su objeto es ilícito, y se ha procedido con fraude presumido por la ley. La nulidad pronunciada por los jueces vuelve las cosas al mismo o igual estado en el que se hallaban antes del acto anulado, e impone a las partes la obligación de restituirse mutuamente todo lo que hubieren recibido en virtud de él, como si nunca hubiera existido.

Esto implica que el título queda nulo, las tierras vuelven a dominio del Estado, y las mejoras introducidas en el inmueble por el detentador debe recibirlas el Estado como concepto de restitución de los beneficios usufructuados por el uso de la tierra.

En caso que las tierras hubieran sido transferidas a terceros

El Código Civil anterior y el actual que rigen el caso, establecen que los títulos transferidos a terceros por las personas que han llegado a ser propietarias en virtud del título declarado nulo, quedan sin ningún valor y pueden ser reclamados directamente al poseedor actual por parte del Estado. Los terceros adquirentes no pueden ampararse en las reglas de la buena fe, alegando que desconocían los antecedentes dominiales del inmueble, pues la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento.

Procedimiento legal para su recuperación

El procedimiento legal para la recuperación de las tierras mal habidas es la demanda ordinaria por nulidad de título y debe hacerse ante un juez del fuero civil. Conforme al Código Civil Paraguayo, cuando el acto es nulo, su nulidad debe ser declarada de oficio por el juez, si aparece manifiesta en el acto o ha sido comprobado en juicio. El Ministerio Público y todos los interesados tienen derecho para alegarla.

El gobierno se niega a su recuperación

El gobierno actua,l a través de la Procuraduría General de la República, ha hecho tímidos esfuerzos por recuperar dichas tierras, promoviendo demandas ante la justicia que fueron abandonadas ante algunas providencias obstruccionistas del mismo sistema judicial.

Sin embargo, dicha recuperación es posible sólo mediante un esfuerzo concertado entre los tres poderes del Estado, ya que el caso reviste un carácter jurídico y político, pues la mayoría de los detentadores de las tierras aún ocupan importantes cargos en la administración pública, son influyentes políticos o empresarios.

Las organizaciones campesinas acompañadas de las Organizaciones No Gubernamentales, han realizado numerosos esfuerzos y movilizaciones para que el Estado atienda el tema, pero sin mayores éxitos.

a) El derecho a la tierra como derecho fundamental. La reforma agraria

II. En el derecho constitucional comparado, casi ninguna Constitución reconoce el derecho a la tierra como derecho fundamental, como garantía normativa del mismo. La excepción es la Constitución Paraguaya, que en sus Arts. 64 y 114 establece:

- Art. 64. Se refiere a los pueblos indígenas y reza: "*Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; así mismo, estarán exentas de tributo. Se prohíbe la remoción o el traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos*".

- Art. 114. Tiene relación con la reforma agraria y dice: "*La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación. Se adoptarán sistemas de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro*".

a) La reforma agraria

La Constitución establece que la reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo a las siguientes bases:

- La adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de la pequeña y la mediana propiedad rural, según las peculiaridades de cada zona;
- La racionalización y la regularización del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, así como el fomento de la pro-

ducción agropecuaria intensiva y diversificada;
- La programación de asentamientos campesinos; la adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la salud, etc.

La Constitución reconoce la existencia de los latifundios improductivos y establece que uno de sus objetivos es su eliminación gradual. "La expropiación de los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria serán establecidas en cada caso por la ley, y se abonará en la forma y en el plazo que la misma determine", concluye.

b) La propiedad privada, su contenido y límites: La expropiación

La Constitución prevé el Instituto de la Expropiación Pública como el principal instrumento para la redistribución de la tierra. Consagra en su Art. 109 la garantía a la propiedad privada, pero establece al mismo tiempo su contenido y límites, y "a fin de hacerla accesible para todos", asigna a la propiedad una función económica y social, (contenido, límites, función económica y social) reglamentadas por ley.

c) La propiedad y la expropiación pública

La Constitución admite la expropiación por causa de interés social, que será determinada en cada caso por ley, y procederá cuando la propiedad no cumpla con su función económica y social.

En caso de expropiación, la ley "garantizará el previo pago de una justa indemnización establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria..."

Esta disposición, el previo pago y la indemnización a precio de mercado, han dificultado extraordinariamente la reforma agraria, pues el Estado destina recursos ínfimos para la misma, por lo que sólo llega a dotar de tierras (asentar) a un número insignificante de campesinos.

La propiedad en el derecho internacional de los derechos humanos

El derecho a la propiedad tiene una consideración conflictiva en el derecho internacional de los derechos humanos, siendo reconocida por la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Pero este derecho no fue incluido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ni en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de las Naciones Unidas. Ambos tratados tienen un carácter jurídico vinculante, a diferencia de la Declaración Universal.

En el Sistema Interamericano de protección a los derechos humanos, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la consagra y tiene carácter vinculante a través del procedimiento de las Peticiones Individuales ante la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En la Convención Americana se consagran dos aspectos de la propiedad: el derecho de la propiedad (de garantía y defensa) y el derecho a la propiedad (derecho que tienen las personas de acceder a la propiedad en caso que no la tengan). En su Art. 21, inciso 1, la Convención establece: "Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes"; pero seguidamente señala que "La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social". El inciso 2 establece que "Ninguna persona puede ser privada de sus bienes..."; pero a continuación prevé una excepción a esta regla; es decir que una persona puede ser privada de sus bienes "por razones de utilidad pública o de interés social... mediante el pago de una indemnización justa".

Función económica y social de la propiedad

La propiedad inmobiliaria rural tiene un trato y régimen legal distinto al de la propiedad en general, basado en que la tierra tiene una función productiva, económica y social. En el ordenamiento legal paraguayo, la ley llamada Estatuto Agrario reglamenta la garantía constitucional sobre la propiedad, fija sus límites y establece sus contenidos.

La ley considera que un inmueble rural cumple con su función económica y social cuando se ajusta a los requisitos esenciales siguientes:

- Aprovechamiento eficiente de la tierra y su uso racional; y,
- Sostenibilidad ambiental, observando las disposiciones legales ambientales vigentes.

Ambos requisitos son indivisibles y deben observarse en forma conjunta.

Aprovechamiento eficiente y uso racional

A partir del año 2007 (legalmente se otorgó un plazo de 5 años, desde la gestión 2002, para adecuar su sistema productivo), la ley considera que un inmueble se encuentra eficiente y racionalmente utilizado, cuando muestra aprovechamiento productivo sostenible económico y ambiental de por lo menos el 30% de su superficie agrológicamente útil.

Aprovechamiento productivo

Entenderá por aprovechamiento eficiente y uso racional, la utilización del inmueble en actividades agrícolas, granjeras, pecuarias, de manejo y aprovechamiento de bosques naturales de producción, de reforestación o forestación, o utilizaciones agrarias mixtas.

Pueden incluirse también la habilitación, conservación y mantenimiento del suelo; los cultivos permanentes y semi permanentes; las pasturas implantadas y las naturales cuando se encuentren mejoradas y manejadas; caminos, obras de arte, bretes, corrales, mangas, tajamares y canales de irrigación.

Significado de la superficie agrológicamente útil

La superficie agrológicamente útil es la parte del inmueble apta para la producción. Esta superficie resulta de descontar de la superficie total del inmueble, los suelos marginales no aptos para uso productivo; las áreas de reserva forestal obligatorias; las áreas silvestres protegidas bajo dominio privado; las áreas de aprovechamiento y conservación de bosques naturales aprobadas por la autoridad competente, y los bosques naturales y áreas destinadas a servicios ambientales.

La expropiación

Los inmuebles rurales que no tienen un aprovechamiento eficiente de la tierra y un uso racional, es decir que no muestran una explotación de al menos el 30% de la superficie agrológicamente útil, pueden ser expropiados para ser destinados a la reforma agraria.

La lucha de los campesinos por la tierra

Los conflictos por la tierra han sido duramente reprimidos y controlados por la Dictadura Stronista a lo largo de los 35 años que duró, pero con su derrocamiento en 1989, a través de un golpe de estado, se inicia un periodo de apertura política con vigencia de las libertades y promesas gubernamentales de respeto pleno a los derechos humanos.

La apertura política generó profundas aspiraciones de cambio en el campesinado que interpretó la caída de la dictadura como una revolución política y social, pues entendía la democracia desde una óptica de satisfacción de sus postergadas necesidades sociales. Entonces explotó el problema de la tierra y miles de campesinos se lanzaron a ocupar los latifundios improductivos y tierras mal habidas de militares y políticos, generalizándose las ocupaciones en todo el territorio nacional. La tierra y las movilizaciones campesinas irrumpen en el escenario político nacional ocupando un lugar preponderante en la agenda del nuevo gobierno, el parlamento y el poder judicial.

Los latifundistas y propietarios de tierras reaccionan y conforman bandas policiales para defender sus propiedades, presionando al Estado para combatir las ocupaciones y movilizaciones. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional crean una fuerza conjunta para reprimirlas, produciendo numerosas muertes de dirigentes campesinos, desalojos forzosos y violentos, quema de ranchos y destrucción de cultivos, entre otros.

El poder judicial actuó y ordenó en forma arbitraria e ilegal detenciones masivas. Las cárceles se llenaron de campesinos sin tierra, superando la capacidad de los penales de todos los departamentos del país.

En los primeros años del proceso democrático, el Estado recuperó muchas tierras mal habidas en manos de los enemigos políticos del nuevo gobierno y expropió algunos latifundios conocidos, creándose numerosos asentamientos. La

lucha por la tierra tenía plena legitimidad en la sociedad y estaba ganando el apoyo de distintos sectores.

Las movilizaciones campesinas como ocupaciones, cierre de rutas, manifestaciones masivas y otras, no se detuvieron desde entonces hasta la actualidad con distintos grados y diversa magnitud, explotando de tanto en tanto con grandes movimientos que tienen como resultado, violentos conflictos con el gobierno.

El acceso a la tierra y la reforma agraria siguen siendo los reclamos centrales de las organizaciones campesinas, que encuentran en el gobierno una férrea resistencia y protección del sistema de concentración de la propiedad y tenencia de la tierra. Estos temas se destacan entre los mayores problemas políticos de la coyuntura.

El sector campesino constituye la organización social más fuerte y poderosa del país, ha logrado mantener una independencia política del Estado y contribuye al sostenimiento y fortalecimiento del proceso democrático. En 1999, las organizaciones campesinas con su movilización determinaron la caída del gobierno de Raúl Cubas, quien quería impedir una reunión del Congreso Nacional para destituirlo.

Las organizaciones campesinas

En la actualidad, en Paraguay existen organizaciones campesinas de distintos niveles y formas de constitución. Recién en los años 80 un sector social volvió a organizarse, después de una dura represión de la Dictadura que desarticuló a las organizaciones campesinas. A partir de entonces comenzó una rápida recuperación y rearticulación mediante una febril y sostenida movilización, especialmente por la tierra.

Hoy las organizaciones campesinas que funcionan a manera de una central son: La Central Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Populares (CENOCIP); la Federación Nacional Campesina (FNC); la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), y la Organización Nacional Campesina (ONAC). Ninguna de ellas tiene un padrón de asociados o afiliados, por lo que es difícil estimar el número de sus afiliados.

Estas organizaciones o centrales, agrupan a la vez a entidades departamentales y distritales en una compleja normativa de funcionamiento y representación, siendo la característica común la independencia del Estado y de la Iglesia, al igual que la movilización como estrategia de lucha.

Ejecuciones extrajudiciales ante los reclamos campesinos

Desde el 1990, 100 dirigentes campesinos han sido ejecutados extrajudicialmente por las fuerzas de seguridad del Estado y hasta la fecha solamente un asesinato ha sido esclarecido, el del dirigente Esteban Balbuena, cuyo autor fue condenado a 10 años de cárcel. El resto de las muertes han quedado en la impunidad.

Durante el año 2005 cuatro dirigentes fueron ejecutados:

- Leoncio Torres, de 49 años y padre de 7 hijos
- Ángel Cristaldo, 20 años
  Ambos dirigentes perdieron la vida en manos de la Policía Nacional en Caaguazú
- Esteban Hermosilla en el Asentamiento Araujo Cue, Canindeyú, murió en manos de una banda para policial contratada por el propietario de la hacienda cuya expropiación estaba en trámite. Su cuerpo fue encontrado mutilado y semi enterrado en dicha estancia.
- Adriano Medina, de 15 años en Alto Paraná. Fue asesinado por el propietario de un cultivo de soja; su cuerpo fue arrojado al pozo de la propiedad.

Denegación de justicia

Estos hechos no fueron investigados por las autoridades policiales en relación a los agentes que fueron autores de los homicidios. Los responsables de administrar justicia, los fiscales y los jueces tampoco investigaron los cuatro crímenes que quedaron en la impunidad, con lo que el Estado se constituye también en responsable de la violación del derecho a la vida, vulnera su obligación de investigar y sancionar a los responsables, incurriendo en la denegación de justicia.

Derecho a la libertad y a la integridad personal

A fines del año 2004 y durante la gestión 2005, cientos de dirigentes fueron privados de su libertad y encarcelados como consecuencia de la lucha por la tierra, mejores precios para los productos agrícolas y la reforma agraria. Los campesinos recurrieron a la desobediencia civil y cierre de rutas para protestar contra el crecimiento del cultivo de la soja y sus efectos nocivos sobre las comunidades campesinas e indígenas. Entonces, más de 2.000 dirigentes fueron procesados y encarcelados, muchos de ellos continúan con medidas restrictivas de libertad.

Grupos de exterminio en la Policía Nacional

Sólo el año 2005, dos dirigentes fueron ejecutados por efectivos policiales, quienes fueron citados más arriba. El mismo período, el dirigente Benito Gavilán sufrió un atentado criminal por parte de dos efectivos policiales quienes fueron identificados y denunciados ante la justicia, pero no se logró una investigación seria. El dirigente recibió un disparo de revólver en el ojo izquierdo.

Las FFAA y los conflictos campesinos

Las FFAA han intervenido en conflictos de la sociedad civil como el de los campesinos. En lugares como "8 de diciembre", del departamento del Guairá, donde existe un asentamiento oficial creado por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), se instaló un destacamento militar. En el asentamiento Santa Elena del Departamento de San Pedro, fuerzas militares realizaron un desalojo forzoso de una antigua comunidad, quemando viviendas y pertenencias de los dueños de casa. Muchas propiedades con cultivos de soja y haciendas fueron custodiadas por efectivos militares.

Los desalojos forzosos

Los desalojos forzosos efectuados por las fuerzas de seguridad del Estado y ordenados por el órgano jurisdiccional, derivaron en la expulsión de las comunidades campesinas de sus asentamientos. Estas acciones constituyen una flagrante violación a la obligación estatal de *respetar* el derecho a la alimentación adecuada.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (DESC), es el órgano de aplicación del PIDESC, y en su Observación General No. 4 de 1991 establece que "Todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. Los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto. La comunidad internacional reconoce desde hace mucho tiempo que la cuestión de los desalojos forzosos es grave".

El DESC sigue diciendo: "El propio Estado deberá abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efectúen desalojos forzosos" ... "Los desalojos no deberían dar lugar a que hayan personas que se queden sin viviendas o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, y las que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda".

Deforestación

Paraguay es víctima de una deforestación demencial que ha devastado gran parte de los bosques nativos, para cultivar soja o pasturas artificiales para ganado. En los últimos 20 años se han destruido más de 8.500.000 hectáreas de bosques; la tasa de deforestación de los últimos tres años fue de 180.000 hectáreas. Actualmente quedan sólo 800.000 hectáreas de bosques, menos del 5% de la superficie total de la región oriental, cuando en 1945 representaba el 50% de la misma.

En el año 2004 se sancionó la ley denominada "deforestación cero" que prohíbe todo tipo de destrucción de los bosques. Aunque ha contribuido a disminuir los daños, la corrupción de los funcionarios encargados del control y protección de los recursos forestales impide lograr mejores resultados.

El cultivo de la soja y sus efectos

El cultivo de la soja ha aumentado en forma considerable los últimos años, con consecuencias negativas para las comunidades campesinas e indígenas, como la compra de tierras y la enorme presión sobre el acceso a la tierra, por la negativa del Estado a expropiarlas. El desahucio de las comunidades campesinas e indígenas por las fumigaciones con pesticidas, es otra consecuencia nociva.

El modelo de desarrollo rural impulsado por el gobierno no es sustentable, ni ambiental ni económicamente, pues contribuye al éxodo de las comunidades campesinas hacia las ciudades, donde se registran elevados índices de desempleo y criminalidad.

El Estado garantiza el sistema latifundista

El sector de ganaderos propietarios de tierras nucleados en la Asociación Rural del Paraguay, tiene una poderosa influencia económica y política en el Estado, a tal punto que deben tener su aprobación los Ministros de Agricultura y Ganadería designados por el gobierno.

El actual Presidente Duarte Frutos, difundió un discurso a favor de modificar la estructura de la tenencia de la tierra en los primeros años de su gobierno, pero la Asociación Rural del Paraguay inició una serie de acciones de presión y movilización formando un frente con otros gremios empresariales, amenazando con dar un golpe de estado en caso de que el Presidente insistiese en expropiar los latifundios improductivos.

Limitaciones y fracasos de la reforma agraria tradicional.

Una de las causas fundamentales de las limitaciones y fracasos de las reformas agrarias realizadas en algunos países, es que han sido concebidas y realizadas como una simple repartición de tierra. Sin embargo, estas reformas no pueden ser descalificadas, pues aunque no lograron el desarrollo rural, han contribuido a que los beneficiarios tengan vivienda, algunos alimentos, agua y puedan satisfacer algunas necesidades esenciales.

El objetivo principal de estas reformas agrarias fue y sigue siendo el acceso a la tierra, aunque se desconozca qué ha pasado con dichas tierras y los beneficiarios, y se hubiera perdido la perspectiva del propósito central: mejorar el nivel de vida y propiciar el desarrollo de las comunidades campesinas.

La tierra por sí sola no genera desarrollo

La tierra por sí misma no produce alimentos ni desarrollo, ni su uso apropiado, sino monocultivo, degradación de los recursos naturales por el uso de agrotóxicos, sistemas inapropiados de producción y pérdida de la productividad. La tierra ha sido convertida por los Estados en un medio de producción manejado por los agricultores, pero al servicio y en función de las ganancias del mercado interno y externo.

Las chacras han sido vaciadas de alimentos para cultivar en su reemplazo algodón y otros productos de exportación que sólo alimentan los bolsillos de una larga cadena de intermediarios que comienza con el acopiador de la zona y termina en los mercados de Liverpool u otros países. Todos los eslabones ganan, menos el agricultor, que es el último en la cadena y no tiene a quien explotar.

El acceso a la tierra es sólo un componente. La agricultura sostenible

Si bien el acceso a la tierra es fundamental, es sólo un componente de la reforma agraria que forma parte de un todo indisoluble: la tierra, los sistemas productivos sostenibles y la soberanía alimentaria.

Es inmanente a la tierra y forma parte indisoluble de ella:

- El manejo, conservación y recuperación del suelo y demás recursos naturales, que permita mantener la productividad óptima en el tiempo y preserve el medio ambiente;
- El desarrollo de sistemas diversificados de producción para el consumo familiar y para lograr la soberanía alimentaria;
- Incentivar y proteger el germoplasma nativo;
- Estimular la producción para el mercado bajo sistemas que contemplen la utilización de tecnologías económicamente viables, socialmente justas, culturalmente aceptables y ecológicamente sanas;
- Estimular el desarrollo de prácticas de producción que incorporen enfoques como la agroforestería, los sistemas agro-silvo pastoriles, sistemas de labranza mínima, poli cultivos, entre otros, dependiendo de la ecorregión;
- Incentivar prácticas productivas para la utilización adecuada y la preservación de los recursos hídricos y acuíferos, la prohibición de la quema, mantener la cobertura vegetal por medio del laboreo del suelo, y eliminar la contaminación del suelo, el agua, el aire y el envenenamiento de las personas y comunidades con el uso de agrotóxicos;
- La capacitación para la producción, la comercialización, el manejo del mercado y fortalecer la aptitud empresarial (solidaria) y competitiva (no hay que tener miedo de ser competentes) de los agricultores.

La comercialización y el mercado: grandes desafíos para el desarrollo rural sostenible

La comercialización o la venta de los productos de la pequeña agricultura, tiene un incipiente desarrollo. Hay ensayos y experiencias muy ricas e interesantes en diversas comunidades del continente americano, pero todavía deben pasar por el examen de la viabilidad y la factibilidad.

Cualquiera sea el mercado que se quiera crear o aprovechar, es necesario desarrollar la capacidad no sólo de producir, sino tam-

bién de administrar y gerenciar con criterio empresarial.

Por otro lado, se puede explotar el mercado más grande para los productores pequeños: el local o nacional, que consume alimentos producidos en las chacras. Para ello es urgente que fortalezcan y desarrollen su conocimiento del mercado, su capacidad y eficiencia para competir exitosamente con los productores empresariales y comerciantes intermediarios.

Tal vez las organizaciones sociales y campesinas deben superar complejos en relación a la organización empresarial, el márketing, el mercado, la competencia, etc. No sería perjudicial que los agricultores sean más competitivos, organicen su producción y comercialización en forma empresarial para vender mejor, pues no todas las empresas tienen como fin la explotación, también existen las solidarias y cooperadoras que reparten los beneficios entre los socios o comunidades.

Modelo de desarrollo rural

El modelo de desarrollo rural de Paraguay se basa fundamentalmente en la producción agropecuaria orientada a la exportación; sus principales componentes son la alta concentración de la tierra y el latifundio.

La agricultura y el capitalismo

La llamada agricultura "moderna" comienza en los años 60 y se consolida en los 70, produciendo una alteración profunda en la economía campesina. La agricultura orientada principalmente al autoabastecimiento, pasa a organizarse esencialmente en función del mercado externo e interno, vaciando las chacras campesinas de productos alimenticios, cultivando en su reemplazo los de exportación como el algodón y la soja, entre otros, utilizando plaguicidas y otras técnicas agrícolas que terminaron por degradar la fertilidad de los suelos y disminuir su rendimiento.

El capitalismo arrasa con las formas campesinas de producción precapitalistas a través de dos modalidades:

a) incorporando a la pequeña producción agrícola al sistema mediante la producción, los mecanismos del mercado, la comercialización y los precios, manteniendo al campesino en su rol de propietario-productor-fuerza de trabajo, sin necesidad de adquirir sus tierras. Así el pequeño agricultor trabaja fundamentalmente para y en función de las ganancias de la larga cadena de agentes intervinientes en el mercado, cultivando el mínimo de rubros alimenticios, sólo para sobrevivir y seguir trabajando;
b) la agricultura mecanizada basada en la producción intensiva de soja principalmente, cuyo cultivo ha crecido de forma sostenida, llegando a ocupar 2 millones de hectáreas en el año 2005.

Lo que no incorporó el sistema capitalista en el campo es el latifundio improductivo, como sucedió en Europa y otros países que eliminaron el latifundio feudal, convirtiendo a la reforma agraria y la agricultura las bases de su desarrollo.

Hoy, el latifundio encuentra protección y cuidado de los paradigmas del desarrollo capitalista mundial, mediante las políticas de tierra y reforma agraria diseñadas e implementadas en varios países en desarrollo por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Estas entidades promueven la reforma agraria asistida por el libre mercado, que basa la asignación de tierras en la compra venta de particulares entre sí. En economías más equitativas, el mercado de tierras puede ayudar a impulsar que pequeños productores tengan tierras, pero en economías con grandes desigualdades, en las que los pobres no tienen acceso al capital, este mecanismo es inapropiado y sólo contribuye a generar mayor concentración de la tierra, sin que cumpla la función económica y social que exige una producción eficiente y racional.

Incluso si los campesinos accedieran al capital para comprar tierras mediante préstamos, como los otorgados por el BM, la propiedad no sería un factor de desarrollo y arraigo del pequeño productor beneficiario, pues el problema fundamental no es cómo acceder a un crédito, sino cómo pagarlo. Si la producción no puede generar los recursos para pagar el "capital" prestado, perderá su finca ofrecida en hipoteca.

Por otro lado, la producción eficiente y la inversión en el campo han sido abandonadas para no "inquietar" a los latifundistas.

La ganadería de producción extensiva y utilización deficiente de la tierra

La ganadería ocupa alrededor de 16.515.451 hectáreas; el 75% son pasturas naturales sin mejora ni manejo que albergan a 9.700.000 cabezas de ganado bovino, según la Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería. La producción extensiva, la sub utilización y producción deficiente de la tierra, son las características de la ganadería en el país.

En campo natural no mejorado, las estancias de la región oriental del país (la zona más fértil) están utilizando un promedio de 2 hectáreas para una Unidad Animal, lo que aumenta considerablemente en la región occidental o chaco. En una estancia de producción eficiente del chaco que tiene pasturas implantadas y utiliza mejor la tierra, el rendimiento es máximo (en período de primavera-verano) de una hectárea para 1,8 UA, y un mínimo (en el período otoño-invierno) de 1,2 UA por hectárea, siendo el promedio de 1,5 UA en cada hectárea. Como se aprecia, la utilización eficiente de la tierra utiliza una hectárea para 1,5 UA, mientras que la deficiente utiliza 2 y más hectáreas para cada UA.

El modelo de desarrollo rural arruina a la pequeña agricultura

Este modelo de desarrollo rural (latifundio y agricultura de exportación) ha provocado el empobrecimiento de los pequeños productores y amenaza la supervivencia de

la agricultura familiar campesina. La aplicación de dicho modelo, ha tenido entre otras, las siguientes consecuencias:

Hambre y desnutrición en el campo. El 22,8% de la población rural está en la extrema pobreza, es decir sufre hambre y desnutrición por la ingesta insuficiente de alimentos. El ingreso promedio de dichas familias sólo cubre el 58,3% del costo de la canasta básica de consumo, lo que implica que consumen sólo un poco más de la mitad de lo que necesita el organismo.

Desarraigo. Según estudios del Ministerio de Agricultura y Ganadería, las unidades productivas de 0 a 10 hectáreas, que constituyen el 61% de la totalidad de las unidades productivas agropecuarias del país y que involucran a 181.393 familias, se encuentran en proceso de desarraigo.

Obviamente dicho modelo también tiene sus consecuencias en el campo de la salud, la educación, la vivienda, y en la posibilidad de cada familia de tomar decisiones racionales y tener una vida con perspectiva de futuro.

El modelo de la agricultura mecanizada no es para el pequeño productor

La revolución verde de la que forma parte la agricultura mecanizada, descansa sobre cuatro pilares fundamentales: mecanización, fertilización, pesticidas, semillas mejoradas o genéticamente modificadas y extensión de la frontera agrícola.

Muchos pequeños agricultores creen que progresarán siguiendo este modelo. Sin embargo, la aplicación de algunos componentes de este tipo de agricultura, como el cultivo para la exportación y el uso de pesticidas, sólo los ha llevado a la ruina.

La llamada agricultura "moderna", empresarial o mecanizada no es el camino para el pequeño agricultor porque:

- La mecanización genera monocultivo al exigir homogeneizar el mundo vegetal. La máquina no discrimina entre distintos tamaños de semilla, plantas altas o bajas, entre distintas especies de una asociación. Exige trabajar con poblaciones homogéneas, con semillas que pueden ser sembradas mediante tubos de un mismo diámetro, con plantas que pueden ser cosechadas a la misma altura y en la misma fecha, y en superficies extensas que permitan maniobrar adecuadamente las máquinas. Los costos iniciales y de mantenimiento están fuera del alcance del agricultor;
- Los fertilizantes sintéticos o no orgánicos aumentan los costos de producción en lugar de usar los fertilizantes orgánicos (abono verde, estiércol, etc.);
- Los pesticidas o plaguicidas son productos altamente tóxicos que degradan la fertilidad del suelo disminuyendo su rendimiento, y aumentan el costo de producción;
- Las llamadas semillas mejoradas están hechas para depender de un producto químico plaguicida o fertilizante determinado, sirviendo sólo para la exportación, pues se consumen en los países ricos; necesitan grandes extensiones de cultivo y no consideran las condiciones agrológicas del suelo, el clima de cada región o país, las condiciones de trabajo, etc.

Política del gobierno

Cuando todo hace suponer que el gobierno destinará mayores recursos para invertir en la reforma agraria, como estrategia para disminuir el hambre y la extrema pobreza en el campo, esta inversión ha disminuido la gestión 2006 en relación al año 2005.

El gobierno prioriza la compra antes que la expropiación

El Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) que reemplazó al Instituto de Bienestar Rural (IBR) en el año 2002, ha priorizado la compra de los inmuebles en lugar de la expropiación, siguiendo orientaciones del Banco Mundial.

Con esta estrategia, se deja de lado la función económica y social de la tierra, la exigencia para su uso racional y productividad, amparando la ociosidad de la tierra. También deja de lado la calificación de los latifundios improductivos, pues en la compra no se discuten estos aspectos, sino el precio.

Desde hace unos años, el Congreso Nacional ha dictado pocas leyes de expropiación, por ser reticente a expropiar inmuebles, aunque sean latifundios improductivos o abandonados.

Tierras a adquirir como objetivo para el año 2006

El INDERT ha presupuestado para el año 2006, alrededor de 65 mil millones de guaraníes para adquirir 18.000 a 20.000 hectáreas de tierra, y pagar por las expropiaciones o deudas por compras.

Las 20 mil hectáreas permitirían el asentamiento de aproximadamente 2 mil familias en lotes de 10 hectáreas; esto siendo optimistas, porque los asentamientos deben tener centros urbanos, espacios recreativos, para instituciones públicas, escuelas, puestos de salud, etc. Estas adquisiciones están sujetas a licitaciones, conforme a la ley de contrataciones públicas.

300 mil campesinos necesitan tierra

Según estimaciones de las organizaciones campesinas, alrededor de 300 mil campesinos necesitan tierra, cifra que permite imaginar el poco impacto que tiene la política del Estado para brindar el acceso a la tierra a quienes la necesitan.

Conclusión

Es inconcebible que en Paraguay la población rural tenga que sufrir hambre y desnutrición, teniendo en cuenta la abundancia y fertilidad de sus tierras, los bosques, el agua y la escasa población en relación a la superficie del país.

El Estado debe iniciar una reforma agraria que comience con la modificación del siste-

ma de propiedad y tenencia de la tierra, dando acceso a los campesinos que no la tienen o la tienen en forma insuficiente, en un sistema de agricultura diversificada y sostenible. Esta tarea no sólo es necesaria por razones de equidad, justicia social y para desarrollar las comunidades rurales, sino también por la necesidad de que los inmensos latifundios improductivos sean eficientemente explotados, generen alimentos, empleo y riqueza.

Esto implica el abandono del actual modelo por un desarrollo rural sostenible, por la promoción de la agricultura familiar campesina y comunitaria como sistema de desarrollo integral sostenido en lo social, económico, productivo, cultural, ciudadano y político, que busque la construcción de relaciones de igualdad entre mujeres y hombres, tanto en la participación política como en el acceso a los recursos productivos.

Agro ecuatoriano: entre el viejo colonialismo y la globalización neoliberal

Pablo Ortiz-T.

Sociólogo y M.A. en Ciencias Políticas. Docente universitario.

Si se pretende dar cuenta de la realidad y cambios que se viven en el agro ecuatoriano, habría que destacar por un lado, la enorme capacidad de la población campesina e indígena para adaptarse a condiciones socio-económicas y políticas cambiantes. Por otro lado, esas condiciones que caracterizan al sector rural del país en las tres últimas décadas, han sido impulsadas por el Estado a fin de asegurar una mayor integración del sector agropecuario al mercado mundial y al proceso de globalización.

¿Cuál es el *continuun* histórico que caracteriza al proceso agrario ecuatoriano, y qué impactos genera en la población rural? ¿Qué cambios reales se produjeron con el proceso de reforma agraria? ¿Cuál es la perspectiva y los desafíos que plantea al agro ecuatoriano el actual proceso de globalización neoliberal? Son las tres interrogantes que articulan el contenido del presente texto, y a las que intentaremos aproximarnos de manera preliminar.

Para hacerlo, obviamente, hemos considerado importante empezar con una alusión al proceso histórico. Como lo matizó Max Weber, la historia no es una secuencia regida exclusivamente por la necesidad o por el azar, y menos aún un tratado de aquellas cosas consolidadas y objetivadas como pasado. Al leer el proceso histórico agrario lo hacemos a partir de las urgencias y preocupaciones de la realidad presente, cuando las organizaciones campesinas e indígenas se oponen a la imposición de los EE.UU. de un tratado comercial. En algún sentido, como lo decía E.H.Carr, ambos, pasado y futuro, son parte del mismo lapso temporal, y el hoy resulta ser el momento o modo en que vuelve necesaria la relación entre los intereses del ayer y del mañana.

De la colonia hasta los años de la reforma agraria

El último medio siglo Ecuador transita de un problema agrario tradicional a uno nuevo. Son cambios relativos e intensos que han terminado por redefinir el rol de la agricultura en la economía, la política y la cultura. Un elemento a destacar, por ejemplo, es el rápido proceso de urbanización.

En 1950, el 28,5% de la población tenía residencia urbana y el 71,5% era habitante de zonas rurales. En 1990, en cambio, la población urbana asciende al 55,4% y la rural se reduce al 44,6%. Y en el año 2001, la población urbana representa el 61% del total. Y si se mira el mapa demográfico, la Costa es una región más urbana que la Sierra, puesto que tiene un 62,1% de población urbana, frente al 51,4% de población urbana de la Sierra (León, 1997; INEC, 2001:24). Una mirada en escala de tiempo mayor (de al menos cuatro siglos), permite apreciar las implicancias de estos cambios demográficos acelerados, tanto en la economía como en el ordenamiento del espacio-territorio.

Las sociedades que habitaban el territorio del actual Ecuador hasta el siglo XV, eran un conjunto heterogéneo de pueblos con distintos niveles de organización socio-política y una gran diversidad étnica. Sociedades que fueron conmocionadas por la presencia de dos invasiones sucesivas y diversas: los incas y en especial, los españoles. Según Galo Ramón "la integración plena entre el manejo del espacio agrícola y de los recursos naturales renovables, fue dramáticamente rota con el nuevo ordenamiento agropecuario impuesto por los españoles.

El nuevo ordenamiento afectó profundamente a un ecosistema muy vulnerable, cuya reproducción dependía del manejo cuidadoso que realizaban las sociedades indias. Los españoles nunca tuvieron conciencia de la fragilidad de este ecosistema ni advirtieron las rigurosidades del clima. Uno de los legados del hecho colonial, quizás el más perverso, fue generar entre la élite blanco-mestiza ecuatoriana, una actitud displicente frente a la conservación de los recursos naturales. Parecería que esa actitud dispendiosa se junta al honor, la dignidad y el orgullo heredado de los hidalgos españoles" (1996:24).

Pero esos cambios y rupturas fueron parte de otros que se sucedieron entre los siglos XVI al XX. Hubo un giro drástico en la tenencia de la tierra, por el cual los españoles y luego los terratenientes criollos se apropiaron de la mayoría de la tierra de los indios. Se consolidó la creencia falsa de que las tierras, el agua y los bosques eran inagotables. Y basta mirar la política imperial de asignación y concesión durante los primeros siglos de la colonia.

Adicionalmente, los terratenientes españoles, a poco de su llegada, utilizaron sus haciendas para la cría de ganado ovino en gran escala con el objetivo de producir la materia prima de los tejidos y de ganado bovino para abastecer de carne a las ciudades y zonas mineras. Paralelamente, la Corona obligó a los indios también a la cria de ganado ovino para abastecer los obrajes de comunidad, con cuyos ingresos se pagaban los tributos (Assadourian, 1982:102; Landázuri, 1988).

¿Cómo aseguraron los conquistadores la extracción de riquezas? Al igual que en el resto de la región andina, mediante el reclutamiento de fuerza de trabajo de hombres adultos entre 18 y 50 años e incluso muchachos de 10 años en adelante, a quienes obligaban a las actividades obrajeras, restando fuerza de trabajo a la actividad agrícola. Ese

abandono obligado de la tierra produjo erosión, pues el descuido de las obras físicas como las terrazas, o de obras de drenaje de lluvias y cercas vivas, afectó negativamente al agro y a los suelos. Fue la crisis obrajera del siglo XVIII la que posibilitó el retorno a la producción agrícola. Pero a esa altura del tiempo, como lo anota Ramón, se produjeron tres hechos: "los terratenientes se habían adueñado de la mayor parte del suelo; eventos sísmicos y terremotos de gran magnitud en el siglo XVIII que impactaron en las obras físicas, como canales de agua lluvia, acequias de riego y terrazas; el aumento de las imposiciones tributarias" (1987:32).

Los españoles priorizaron la producción lanar para la confección de textiles que se destinaron a Lima y Potosí, y reorientaron la producción agrícola indígena con fines comerciales, incentivando el monocultivo de cereales (trigo y cebada) y de cabuya, cuestión que también contribuyó a la erosión de los suelos (Assadourian, 1982:135; Marchán Romero, 1988). Paralelamente, arrasaron con la madera de los bosques andinos que fue usada para las diversas actividades que demandó el nuevo modo de vida. Se trató de un arrasamiento de bosques o un ecocidio (Crosby, 1986: 167).

Esta depredación extensa de la naturaleza, impactó directamente en los conocimientos indígenas ancestrales, que comenzaron a erosionarse a lo largo de estos tres siglos (aunque algunos elementos del antiguo ordenamiento agrario todavía son opacamente visibles en la actualidad).

Cada comunidad buscó en los nuevos límites de su reducido territorio, manejar varios nichos ecológicos, pero en la mayoría de los casos ya no les fue posible acceder a los pisos ecológicos de valle, peor aún a los de las tierras bajas. Incluso buscaron mantener zonas no agrícolas para la recolección de leña, madera, cacería y cuidado de las fuentes de agua (Borchart de Moreno, 1998; Andrien, 1995). Pero la presión de los tributos, el crecimiento demográfico, y la propia sobrevivencia, obligaron a los indígenas a introducir el pastoreo de borregos, cuestión que inició la depredación irreversible de los páramos y las quebradas.

En suma, las transformaciones del siglo XVIII en especial, habían generado un repliegue hacia la producción agrícola en la Audiencia de Quito. La decadencia del sistema económico organizado entorno a los polos productores de metales preciosos, tomó la forma de una progresiva descentralización de las actividades económicas y sociales y convirtió a la propiedad de la tierra en la institución básica del orden social. Fue como se configuró la hacienda[1], la cual marcaría el escenario de constitución de la nueva república, post guerras independentistas. Ecuador no constituyó en su nacimiento una realidad integrada bajo articulación del mercado, fue una unidad precaria de espacios regionales, con escasa relación

[1] La hacienda era un complejo de tierras destinadas a la agricultura y al pastoreo, en cuyos límites se asentaban los trabajadores. La relación productiva prevaleciente era el concertaje. El campesino "concertaba" (comprometía) a trabajar en la hacienda a cambio de recursos.

entre si (Mills, 1989:57; Borchart de Moreno, 1989) .

Durante el siglo XIX, el proceso de implantación del Estado republicano se da además con una pérdida progresiva de la legitimidad de las autoridades étnicas (Guerrero, 1993:87). Junto a ese nuevo proceso político que creó la dominación étnica vigente a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y del siglo XX, se produjo un sistemático ataque a la posesión de tierras de las comunidades indígenas que afectó al sistema de tenencia de la tierra comunal, aunque no en las dimensiones que se atribuye exageradamente, puesto que el sistema de hacienda se había consolidado (Guerrero, 1991:74 y ss; Borchart de Moreno, 1989:33).

Siguiendo la propuesta analítica de Hernán Ibarra (1994), en el siglo XX es posible encontrar varios ciclos de presencia de conflicto agrario. Un primer ciclo que va de 1920 a 1940, con una fuerte diversificación de conflictos de tierra, conflictos laborales dentro de las haciendas y conflictos interétnicos, siendo este el período de mayor conflictividad rural en la sociedad ecuatoriana. La Ley de Comunas en 1937 y el Código de Trabajo en 1938, son momentos de institucionalización del conflicto y hasta cierto punto, condensan las contradicciones sociales que se habían acumulado después de la Revolución Liberal (Maiguashca, 1988).

Otro ciclo de conflictos fue la coyuntura entre 1958-1963 que concluyó con la Reforma Agraria de 1964 que liquidó el huasipungo. Lo que autores como Barsky (1988) y Velasco (1983) denominan el problema agrario tradicional, arranca de las concepciones predominantes en los años 30 acerca del predominio de la hacienda en la estructura de propiedad de la tierra, unida sobre todo a la vigencia de relaciones de trabajo precarias, que se consideraban un obstáculo para el desarrollo de la agricultura.

Se asumía que junto a una estructura hacendataria que concentraba la propiedad, se hallaban coexistiendo múltiples unidades pequeñas, donde se concentraba la población. Esto definió el par latifundio-minifundio como lo característico del agro ecuatoriano, especialmente en la Sierra, donde siempre se ha concentrado la atención de ONG, investigadores e instituciones estatales.

En el viejo problema agrario –señala Ibarra (1994:14)- se había principalizado la cuestión de la tenencia de la tierra y la necesidad de su redistribución. El horizonte de una reforma agraria que efectuara una redistribución de la propiedad, convocaba al debate a prácticamente todas las fuerzas políticas y los gremios campesinos. La reforma agraria, aparecía sobre todo como un elemento coadyuvante al desarrollo mercantil y a la construcción de un orden capitalista moderno, que creaba ciertas condiciones mínimas para el surgimiento de la industrialización.

El complemento indispensable a la redistribución de la propiedad rural, era la colonización, considerada a si misma desde los años 30 como una medida de descongestión de las zonas rurales potencialmente conflictivas y una de las vías para la ampliación de la frontera agrícola (Barsky, 1988:75; Carrasco, 1994:21; Rudel y Horowitz, 1993).

Otro elemento presente en la discusión en Ecuador, fue el relativo al sujeto social y político rural que ha oscilado en torno a la construcción del imaginario campesino-indígena. Desde los discursos indigenistas de los años 30 y de las primeras prácticas de institucionalización que comenzaron con la Ley de Comunas en 1937, se ha insistido en el ideal de la integración del indio de la Sierra al desarrollo nacional. De modo que junto al tema agrario, aunque en muchas ocasiones sin contornos precisos, ha estado presente la discusión del tema étnico (Ramón, 1993).

Sin embargo, la vigencia de una concepción que definía de modo homogéneo a un campesinado genérico, terminó por ocultar los aspectos étnicos en la Sierra, puesto que estos fueron relegados desde mediados de los años 50 al tratamiento específico por parte de la Misión Andina como agencia especializada, precursora de lo que serían en los años 80 las políticas de desarrollo rural integral.

Lo rural entre la reforma agraria y el desarrollismo

Durante el período del desarrollismo, mediante el proyecto de integración de la población indígena y campesina, la Junta Militar de Gobierno de 1963 presidida por el general Ramón Castro Jijón, procuró encaminar al país al desarrollo industrial, así como a la modificación del sistema de tenencia de la tierra y la reforma fiscal, sumándose a la estrategia general que en aquella época promovió la administración Kennedy y su tan publicitada política de "Alianza para el Progreso", como alternativa en América Latina al proyecto revolucionario triunfante en Cuba, que en el marco de la guerra fría, era percibido por los gobernantes norteamericanos como una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos (Kay, 1995).

Incluso durante el gobierno nacionalista y revolucionario de las Fuerzas Armadas (1972-1976), se comenzó a debatir sobre la participación de la población en los proyectos de desarrollo, y particularmente de los pueblos indígenas en los programas de reforma agraria y desarrollo rural (que incluían crédito y asistencia técnica).

Como lo advierte Fernando Rosero, "tanto en el caso de la integración como en el eje de la participación, se trataba de estructuras verticales, de proyectos impuestos desde arriba, en los cuales los beneficiarios de los planes, proyectos y programas apenas si eran consultados por los funcionarios del Estado encargados de reproducir el sistema mediante la introducción de paliativos para corregir sus aberraciones. Sin embargo, el discurso oficial insistía a todos los niveles, en que los campesinos pobres y comuneros eran los beneficiarios netos de los proyectos de desarrollo, no por generosidad del Estado sino por el derecho propio que asiste a este sector de la población" (Rosero, 1991:19).

Más allá de la retórica, en la práctica, las dictaduras militares impulsaron el desarrollo industrial obteniendo tasas de crecimiento de 10,4 al 11,9% anual entre 1974 y 1977. Al interior de la industria manufacturera se destacó el impulso al sector de la construcción que para 1975 alcanzó una tasa de crecimiento del 15% anual (Martínez, 2003:93).

Los intentos por profundizar la reforma agraria durante el gobierno militar se vieron frustados por una tenaz oposición de los terratenientes agrupados en las Cámaras de Agricultura y en las Asociaciones de Ganaderos, quienes plantearon su inclinación por la colonización como forma de aliviar la presión demográfica en la Sierra y que los militares acataron (Rudel, 1993:122 y ss). El gobierno militar concretó la afectación de algunas tierras que no cumplían la función social y/o que estaban sujetas a relaciones de trabajo precario (renta en trabajo y renta en producto). Además, los petrodólares permitieron capitalizar al Banco Nacional de Fomento (BNF) y multiplicar las operaciones de crédito en beneficio de grandes y medianos propietarios.

En esta misma perspectiva de modernización del agro, los militares promovieron la importación de maquinaria e insumos para el agro (especialmente fertilizantes y fitosatinarios), mediante la supresión de aranceles para la importación y el subsidio del dólar a través de mantener una tasa de cambio fija. En la misma década de los 70, se hablaba además de un control de precios, mediante el reconocimiento de precios de sustentación para los productos agrícolas (reconocimiento del costo de producción y una "utilidad razonable"), de la creación de la Empresa Nacional de Productos Vitales (Emprovit) y de la Empresa Nacional de Acopio y Comercialización (Enac) (Martínez, 2003; Rosero, 1991).

La Ley de Reforma Agraria de 1973 viabilizó la eliminación de los restos de relaciones precarias, abriendo el camino para el imperio de las relaciones salariales, y por otro lado, fue una presión para la modernización de los terratenientes, que era factible con los recursos financieros disponibles por el Estado que se tornaba una figura dominante de la sociedad ecuatoriana con la renta petrolera.

Después de la aplicación limitada de la reforma agraria de 1973, se redefine en 1979 el proceso con la vigencia de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, un nuevo *statu quo* garantizado por un bloque terrateniente-militar, que hizo coincidir los objetivos de la modernización del sistema agropecuario con la colonización amazónica, cerrando la posibilidad de redistribución de la tierra por medio de la reforma agraria.

Más allá de la entrega de tierras, la nueva legislación abrió paso a un activo mercado de tierras que transformó la estructura de la propiedad rural. El mercado como medio de acceso a la tierra para los campesinos e indígenas ha tenido una importancia no desdeñable, considerando que operó en microregiones donde ha existido un estrato campesino solvente, que después de su vinculación al mercado, ha estado en condiciones de adquirir tierra de haciendas. En otras micro-regiones, donde existían comunidades indígenas con un entorno de haciendas medianas, los indígenas adquirieron tierra a partir de ahorros monetarios obtenidos por la migración laboral.

Esta forma de modernización trajo consigo la disminución de la demanda de mano de obra por parte de las unidades de producción grandes y medianas. Lo cual, sumado al retaceo de las parcelas de campesinos y comuneros, derivó en el aumento del subempleo, del desempleo, y de manera muy especial en el incremento y generalización de las migraciones campo-ciudad. Adicionalmente, esta modernización del agro supuso una importante disminución de la superficie destinada a la producción de alimentos básicos para el mercado interno, a favor de un incremento de las pasturas y la superficie destinada a la producción de materias primas para la agroindustria y la exportación.

Así por ejemplo, entre 1970 y 1985 la superficie agrícola cosechada de productos alimenticios básicos pasó de 795.200 hectáreas a 537.000 hectáreas, es decir sufrió una disminución de 32,5%, en tanto que los pastos pasaron de 1.882.700 hectáreas a 4.432.700 hectáreas, con un incremento de 135,4%. En el mismo período, el área destinada a los productos agrícolas industriales se incrementó en 125,2% y aquella destinada a los productos de exportación –como banano, café y cacao- aumentó en 24,8%.

Por otro lado, las unidades de producción agropecuaria de menos de 10 hectáreas, que en 1974 representaban alrededor del 77% de las explotaciones y que apenas tenían acceso al 11% de la superficie, contribuían con 65% a la producción de alimentos básicos para el mercado interno. A esto hay que añadir que las grandes y medianas explotaciones conservaron para ellas el control de las mejores tierras desde el punto de vista de la localización, riego, capa arable y microclimas, en tanto que las pequeñas parcelas de campesinos e indígenas beneficiarios de la reforma agraria fueron ubicadas en laderas y tierras de mala calidad. En pocas palabras, la política agraria de los años 70, produjo que las mejores tierras estuvieran dedicadas a la producción para la exportación, o de materias primas para la industria, mientras que en las peores parcelas se cultivaron productos básicos para la alimentación de los sectores populares (Acosta, 1982).

Las leyes de reforma agraria no atendieron las necesidades de los pueblos indígenas, pero permitieron cambiar el sistema de hacienda tradicional y, con ello, los ex huasipungueros, los ex yanaperos y algunos campesinos, accedieron a pequeñas parcelas de tierra. Con el paso del tiempo, la participación por herencia, la tierra laderoza y sin riego entregada por la reforma agraria se había desgastado mientras que las familias y las comunidades habían crecido.

A finales de los 70 e inicios de los 80, comenzó un proceso que Ramón (1993) lo denomina de "revitalización étnica", que en

sus inicios no estuvo excento de ambigüedades. Por ejemplo, la organización Ecuarunari, que se definía en esos años como "una organización indígena, campesina, clasista, planteaba como objetivo final la lucha por un estado socialista" (Citado por Ramón, 1993:216).

El acceso a la tierra, a lo largo de los años 80 se replanteó como una necesidad vital, apremiante, pero también como un elemento sustancial del proyecto indígena de crear paulatinamente una sociedad democrática plurinacional, que posibilite el desarrollo de la cultura y política de los diferentes pueblos del Ecuador. A inicios de esta década, surgió con fuerza la categoría de "nacionalidades indígenas", superando el conflicto clase-etnia, en el que se había entrabado la discusión. Sin duda, fue un momento de encuentro muy creativo entre el desarrollo del movimiento indígena de base amazónica y el despertar de una parte de la intelectualidad urbano-andina. A mediados del mismo decenio, junto a la idea de la existencia de nacionalidades y pueblos excluídos, se asentó la convicción que Ecuador era un país plurinacional y multilingüe. Más allá del proceso agrario, era el momento que anunciaba el quiebre del proyecto criollo de Estado-nación.

Si aludimos al impacto de la reforma agraria, las tierras obtenidas por los campesinos e indígenas en todo ese proceso, fueron las peores en la mayoría de sitios del país. Las llamadas ventas "anticipadas" o por iniciativa de los terratenientes que se operaron antes o en medio de los procesos de afectación, los campesinos se adjudicaron las tierras de altura y de enormes pendientes. En los procesos de afectación por reforma agraria, sólo en las haciendas estatales se adjudicaron todas las tierras de haciendas, en las de particulares, apenas se afectaron las tierras marginales que el terrateniente permitía (Barsky, 1988).

Paralela y simultáneamente, como lo anotan Guerrero y Ospina (2002:53), "durante los primeros años de los noventa, se fue construyendo un complejo andamiaje jurídico que ha servido como base para las reformas institucionales y económicas del país". Marco jurídico que se plasmó en la Ley de Modernización del Estado promulgada hacia fines de 1993 -durante el gobierno de Sixto Durán Ballén-, asociada directamente a la liberalización del mercado y la desregulación del Estado.

Durante este período, las estrategias campesinas e indígenas para la recuperación de la tierra estuvieron llenas de avances y repliegues. Los juicios, protestas, tomas de hacienda y demás formas de movilización por la tierra se multiplicaron cuando las políticas estatales por un lado, exhibían carteles y pregonaban aún reforma agraria y se promovían espacios de organización y expresión de las organizaciones campesino-indígenas, mientras que por otro, los terratenientes aglutinados en las Cámaras de Agricultura, impulsaban una Ley Agraria (1994) que introdujo cambios involucrando desde aspectos institucionales hasta procedimientos de afectación y expropiación de la tierra.

Movimiento indígena y resistencia al neoliberalismo

El modelo desarrollista de los años 70 y 80, preso en sus propias contradicciones, puso de manifiesto sus límites al subsidiar el desarrollo industrial y al no atender las necesidades de las parcelas agrícolas destinadas a la producción de bienes de subsistencia para el mercado interno. Esta política tuvo vigencia hasta que el Estado llegó al límite de sus recursos en 1982, cuando se produjo el derrumbe de los precios del petróleo y los acreedores de la deuda externa incluyeron al Ecuador entre los países de "reajuste estructural".

Siguiendo las recetas del FMI y del Banco Mundial, los gobiernos de la década de los 80 (Jaime Roldós, Osvaldo Hurtado, León Febres Cordero y Rodrigo Borja) aplicaron con diferentes matices medidas como la eliminación de subsidios, el incremento del precio de la divisa, de los servicios públicos y, en general, la política de "precios reales" (Martínez, 2003: 88; Korovkin, 2003:133).

Según el índice de precios al consumidor (IPC), la tasa oficial de inflación anual en 1987 y 1989 fue de 29,5% y 75,6%, respectivamente. Los precios de muchos productos subieron aceleradamente, no así los salarios que recibieron incrementos alejados de la posibilidad de compensar la pérdida de poder adquisitivo de la moneda. Estos hechos, a su vez, produjeron la contracción o estrechamiento del mercado interno, pues la gente disminuyó su capacidad de consumo.

En suma, la política neoliberal de los años 80 y 90 significó el fomento de las exportaciones no tradicionales (como las flores, espárragos y frutas en la Sierra) pero, sobre todo, la paralización de la reforma agraria desde 1983 (Barsky, 1988; Korovkin, 2003:140).

A cambio, los distintos gobiernos planificaron y ejecutaron las políticas de desarrollo rural integral (DRI) en áreas donde subsistía la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos. "Se mantuvo la eliminación de aranceles para la importación de insumos agrícolas, que siguió en manos de grandes empresas y distribuidores, hecho que unido al manejo del precio real del dólar y a la especulación, produjo para fines de los 80 un acelerado encarecimiento de los precios de los insumos y la maquinaria agrícola" (Rosero, 1991: 29).

Las políticas de ajuste se situaron entonces como modeladoras de los problemas actuales del sector agrario en Ecuador, que puede ser caracterizado por la presencia de nuevos elementos, como el desplazamiento de la redistribución de la tierra de la discusión política y de la posibilidad de alterar radicalmente la estructura de la propiedad basada en la intervención estatal (García, 2006: 75). El Estado pasó a fijar ciertas políticas para el campesinado y otras francamente proteccionistas para los empresarios agrícolas, lo que en su conjunto, se resume en colocar como objetivo central –y prácticamente único- la modernización capitalista del agro empresarial y campesino. (Korovkin, 2003; Bretón, 2006; Martínez, 2003).

Mientras tanto, las economías campesino-indígenas a lo largo de los años 90 y en lo que va del nuevo siglo, intentaron adaptarse a esas cambiantes condiciones socioeconómicas y políticas; al mismo tiempo, las acciones estatales se concentraron ya no en problemáticas como la tierra, sino en lograr una mayor integración del sector agropecuario (y del aparato productivo en general) al mercado internacional y al proceso de globalización.

¿Qué efectos políticos generaron estos procesos de transformaciones agrarias? Entre 1992 y el año 2005, Ecuador tuvo siete presidentes. Cuatro de ellos llegaron por la vía electoral, y tres fueron sus reemplazos. Tanto Bucaram, como Mahuad y Gutiérrez, intentaron imponer medidas drásticas para completar un programa neoliberal en Ecuador.

Durante estos años de neoliberalismo, es importante destacar la emergencia del movimiento indígena, aunque es fundamental atender a la especificidad de cada coyuntura para aprehender la particularidad y contradicciones que influyeron. No se trata, bajo ninguna consideración, de un movimiento lineal, homogéneo y ascendente.

¿Qué explica la emergencia de los indígenas como actores políticos durante esta época? Deborah Yashar (1996: 94 y ss) plantea tres cosas: por un lado, las garantías provistas por la apertura democrática, los estímulos derivados de los efectos del neoliberalismo y la posibilidad de apoyarse en redes ya existentes de relaciones intercomunitarias. Kay Warren (2002) y Michael Handelsman (2005), enfatizan la representación de lo indígena y el debate sobre el "esencialismo estratégico" dando lugar a interpretaciones que se mueven entre el neo-indigenismo y las críticas postmodernas a las propuestas políticas de los indígenas. En cambio, para otros como Alison Brysk (2000:75), es importante la ayuda de ONG extranjeras que facilitaron la gestación de un "movimiento indígena internacional".

Algunos de estos investigadores, al analizar este auge del movimiento, no han ocultado sus simpatías con la causa indígena, lo que plantea riesgos enormes a la objetividad de sus análisis y a la generalización de mitos.

Desde nuestra perspectiva, los años 90 plantean dos grandes momentos para comprender la dinámica y contenido del movimiento indígena ecuatoriano: el antes y después de la constitución del movimiento político electoral Pachakutik en 1996. Antes de eso, a partir de 1990 (con el Levantamiento de junio) la protesta fue planteada como una vía para la visibilización de sus demandas (articuladas en principio a la problemática de la tierra y el desarrollo agrario) y la inserción política. Era un momento en el que había una mayor articulación entre organización de base-organización nacional. Ese era el eje central.

Después de 1996, pasa a ser prioridad (casi dominante y excluyente) la participación electoral con candidatos propios (Varios, 2001). Diría que hasta ese momento, las organizaciones operaban en tanto agentes de desarrollo e interlocutores del Estado. Las movilizaciones y protestas posteriores al 96 son variables y varias de ellas, absolutamente discutibles desde el punto de vista de sus contenidos, definición de estrategias, objetivos y alianzas establecidas alrededor de ellas, como el golpe de Estado que derrocó a Jamil Mahuad el año 2000.

En este período (1996-2004) la mayoría de las organizaciones indígenas dejaron de funcionar con las mismas pautas de antes (canalizar las causas de los excluídos, la defensa de los territorios, el reclamo por una distribución justa de la tierra), además que estaban atravesados por una multiplicidad de intereses de los nuevos sectores sociales indígenas y sus ahora diversificadas élites que han incorporado, como dice Jorge León Trujillo(2005:19), la búsqueda de movilidad social.

El triunfo electoral del coronel Lucio Gutiérrez Borbúa (2002), miembro de la Unidad de Inteligencia del Ejército dos años antes, (y de la alianza entre su partido Sociedad Patriótica y Pachakutik), como lo advierte Rafael Quinterio (2005: 151), se explica más por el sistema partidario ecuatoriano que por la acción de las organizaciones o la adhesión popular (ese es un tema amplio que me gustaría tratarlo en otro momento).

Existen por lo tanto, diversas tendencias e intereses en las élites y en la mayoría de la población indígena, que no facilitan los nexos entre las organizaciones indígenas y las entidades políticas, fracturados tras el paso por el gobierno de Gutiérrez. Conviene recordar también que en el caso ecuatoriano, no toda la población indígena vota por Pachakutik o sigue las propuestas de la CONAIE. Hay diversas organizaciones indígenas y no todas son concordantes en la acción social o política. Varios grupos indígenas de la Sierra y la Amazonía, prefieren adherirse a otros grupos, a otros actores y partidos políticos que les aseguran una relación clientelar (Bustamante, 2004:30).

El desafío de CONAIE y de Pachakutik ha sido lograr la adhesión de la población sin esas prácticas clientelares y prebendalistas, aunque la experiencia de Pachakutik de los últimos 10 años (incluído su paso por el gobierno de Gutiérrez) no ha dado señales de prácticas absolutamente alejadas de esas lógicas (León Trujillo, 2005). Parte de sus propuestas han perdido legitimidad, para ceder espacio precisamente a las propuestas de los mismos grupos de poder tradicional. Las tesis de las organizaciones de base (como algunas amazónicas y andinas, sobre los derechos económicos, sociales y territoriales) han quedado diferidas y en la actualidad se mantienen dispersas, carentes de respaldo político mayor por parte de las organizaciones nacionales e invisibilizadas al calor de agendas políticas más amplias como la lucha contra el Tratado de Libre Comercio (TLC).

Dinámicas agrarias en el contexto actual

El modelo agrario dominante en Ecuador se configuró en el último medio siglo, aunque de manera más intensa, en las

dos últimas décadas. Se trata de un sistema cuyo objetivo central es la exportación de productos. En la actualidad, conforme datos del Banco Central del Ecuador, se exporta cerca del 40% de la producción agraria nacional. Según la misma fuente, el sector agrícola creció al 4,3% entre 1993 y 2003, muy por encima del PIB nacional del 2,2%. Una tasa importante si se considera la poca atención que recibe. Sin embargo, como lo anota Chiriboga (2004[a]:218) es un crecimiento caracterizado por la inestabilidad: a períodos de crecimiento se suceden años catastróficos, como fueron el 1998 y 2000. Además, las tasas de crecimiento varían por tipo de productos y de manera significativa crecen en ese orden: flores, extracción de madera, banano, cacao, caña de azúcar y azúcar, mientras que tienen comportamientos muy débiles los cereales y crianza de animales.

Por otro lado, hoy en día la población rural representa el 39% del total nacional. Sin embargo, si se incluyen las ciudades con menos de 10.000 habitantes, que pueden ser consideradas rurales en casi todos los casos, la población del campo llega al 41,2%. En términos de empleo, el sector agropecuario genera alrededor del 27,3% del total nacional y el sector rural en su conjunto el 40,1%. Ello indica una tendencia importante: el crecimiento de las actividades económicas no agrícolas en el medio rural, donde entre el 30 y 40% de la población tiene empleos no agropecuarios. Una tendencia que se complementa a esto, es la población urbana que trabaja en el sector agropecuario, como sucede en las ciudades de Cayambe, El Triunfo o Milagro, cuyos habitantes están articulados a las plantaciones florícolas, cañicultoras o bananeras respectivamente (Chiriboga, 2004b:17; García Pascual, 2006:74).

¿Qué efectos trajeron las reformas agrarias –de 1963 y 1973- en el uso del suelo en el país? Durante el período inter censal la superficie declarada se multiplicó. Entre el año 1954 y el 1974 la superficie bajo UPA se incrementó en casi 2 millones de hectáreas (32,5%); entre 1974 y el año 2000 pasó de cerca de 8 millones a más de 12 millones 300 mil hectáreas, es decir se expandió en 55,4%. Hoy en día las tierras cultivables están plenamente utilizadas y se ha avanzado sobre las tierras marginales y sin uso agropecuario. La superficie de bosques y sin uso agropecuario se ha reducido de 17 millones de hectáreas a 15,5 millones de hectáreas en la actualidad.

Tabla 1

Principales paisajes vegetales (naturales y culturales) del Ecuador

Pisos Altitudinales	Vegetación Natural	Mosaico Cultivos-	Pastos	Cultivos de Ciclo Corto	Cultivos Permanentes		
					Silvicultura	Plantaciones	Arboricultura
Frío	Diversas formaciones herbáceas. Arbustivas y arbóreas	Diversas combinaciones entre bosques, formaciones herbáceas, arbustivas o arbóreas y diferentes cultivos y/o pastos	Diversos tipos de pastos	Papa, Haba, Cebada trigo Maíz Fréjol Chocho Habilla Lenteja	Pino	Piretro	Manzano Peral Claudia Durazno Aguacate Cítricos
Temperado				Arveja Hortalizas Alfalfa Maíz Arroz Yuca Maní Higuerilla Sarandaja Algodón Soya Hortalizas,	Eucalipto		
Cálido					Caucho	Plátano Caña de Azúcar Guineo Palma Africana Abacá té	Café Cacao Mangos
% de la Superficie	63,4	15,3	6,9	7,0		63,4	

El cuadro es el resultado del cruce entre dos gradientes: de temperatura (frío, templado, cálido) y del grado de intervención humana sobre la naturaleza (vegetación natural, cultivos-vegetación natural, pastos, cultivos). El resultado es, aún resumiendo, una gran variedad de paisajes vegetales. Curiosa coincidencia: vegetación natural y cultivos permanentes tienen la misma superficie.
Fuente: Gondard, Pierre, et.al., 1990, "Mapa Paisajes Agrarios del Ecuador: 1:1 000 000, CEDIG, Orstom, IPGH, IGM, Quito.

En ese marco, la producción agropecuaria ecuatoriana se organiza en torno a pocos productos extremadamente sensibles como arroz, maíz, papa, azúcar, hortalizas y soya para el mercado interno; bananos, flores, cacao y café para el mercado externo, al igual que leche, carne vacuna, carne de cerdo y pollos, mariscos y pescados. Estos ocupan el grueso de la población.

Chiriboga (2004b, 191), en su estudio sobre los efectos del TLC en el agro ecuatoriano, señala que los mercados de productos agropecuarios funcionan en estrecha relación con otros mercados de factores de la producción, a los que los participantes acuden. "Los mercados de capital –ahorro, crédito, insumos y productos están fuertemente interrelacionados (...) La mayor integración de los mercados internos al mercado internacional implica incorporar un conjunto de normas que regulan el comercio internacional y que son no sólo de carácter arancelario, sino también fito-zoosanitario, de seguridad, de inocuidad y que ultimamente se basan en la observación de las prácticas agrícolas (manejo de recursos naturales, empleo infantil, uso de agroquímicos, etc.)"

Estas exigencias plantean una serie de restricciones e impedimentos para aquellos productores (como las comunidades indígenas) que no están organizados para ello, pues tienen reducidos niveles de educación formal, no cuentan con recursos para introducir cambios o simplemente no tienen los volúmenes que justifiquen la inversión. En el caso de las economías campesinas-indígenas de las zonas andinas, estas condiciones no existen, pues se caracterizan por estrategias basadas en una multiplicidad de actividades económicas, donde sólo una parte de la producción agropecuaria se destina a los mercados (Korovkin, 2003; North, 2003; Martínez, 2003).

El propio Manuel Chiriboga –que a mediados de 2005 pasó a ser jefe negociador del gobierno ecuatoriano en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos-, reconoce en su estudio que "la escasez de activos productivos, incluyendo tierra y agua, y en muchos casos su reducida productividad como resultado de procesos de erosión de suelos, altura o regímenes climáticos irregulares, así como el limitado acceso a capital físico como carreteras, electrificación o comunicaciones, al capital financiero, los niveles de educación, incluyendo el manejo de lectura, escritura y operaciones aritméticas, y en muchos casos, a su reducida posibilidad de influir en el sistema político local o nacional, configuran una situación que se presenta como restricciones a su vinculación a las cadenas agro-comerciales más dinámicas" (2004:223).

A esos elementos se añaden los efectos de la dolarización, que desde el año 2000 afectó los costos de producción, ahora mucho mayores en comparación a Colombia y Perú. Aquello ha repercutido en el reducido desarrollo de los mercados y en una gran dependencia en la importación de sus principales insumos. A pesar de las reformas neoliberales, el sector agrario aún tiene márgenes de cierta protección con relación al mercado internacional, que se restringe a un limitado grupo de productos que se benefician del sistema andino de franjas de precios.

También hay que mencionar que el sistema institucional –establecido a lo largo de la ejecución de políticas desarrollistas y de reforma agraria- ha quedado limitado e incompleto como resultado de las políticas de ajuste estructural. Durante los años 90, las políticas y sistemas institucionales para el sector agropecuario sufrieron una transformación notable, bajo un enfoque neoliberal. Jugaron un papel notable en ese proceso organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) que financiaron buena parte de dichas reformas.

Un espectro de reformas que replantea el escenario agrario de Ecuador por completo y que incluye algunos aspectos como:

- la eliminación de los precios oficiales para los principales productos, tanto al productor como al consumidor;
- la eliminación del rol estatal en la comercialización agropecuaria y de las empresas estatales de almacenamiento y comercialización de productos alimenticios ENAC y EMPROVIT, respectivamente, junto con la privatización de las compañías de fertilizantes y de semen;
- el ingreso de Ecuador en la Organización Mundial del Comercio OMC (que trajo consecuencias al reducir aranceles para la importación de productos e insumos agropecuarios);
- la modificación de la legislación relativa a tierras y aguas, con la finalidad de promover el funcionamiento de mercados para dichos recursos, la eliminación del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos (INERHI) y su sustitución por los muy limitados Instituto de Desarrollo Agrario (INDA) y el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).
- Descentralización de la inversión pública en riego hacia corporaciones regionales de desarrollo e inicio de la transferencia de los distritos de riego a las juntas de usuarios.
- Disminución del papel del sector público en el campo del desarrollo rural agropecuario y redefinición de sus objetivos hacia lo asistencial.

Estas decisiones obviamente terminaron por desmantelar el sector institucional y de políticas públicas de fomento agropecuario del país, aparte que se diseñaron prescindiendo de la heterogeneidad del sector agrícola y sin reparar en los efectos diferenciados de su aplicación. Aquellos elementos específicos son los que están ausentes –en la coyuntura actual- de las tesis que CONAIE plantea en su campaña contra el acuerdo del TLC.

En lo que concierne a la dimensión de los predios o Unidades de Producción Agropecuaria (UPAs), un poco más de la

mitad (53%) de los 843 mil censados tenían menos de 3 hectáreas, y en este grupo mayoritario eran preponderantes (29%) las UPAs menores a una hectárea; el resto, mientas más grandes, menos numerosas eran. Sin embargo, detrás de esta aparente coherencia estadística, se esconde una gran asimetría que dice mucho de la injusta distribución de la tierra.

En otros términos, en la actualidad, la estructura agraria ecuatoriana se caracteriza por altos niveles de concentración, de hecho una de las más altas del mundo que apenas se ha modificado en los últimos 50 años. Si en 1954, el coeficiente de Gini era de 0,86, en 1974 había bajado a 0,85 y para el año 2000 era de 0,81. Ello a pesar de la expansión en el número de predios (145%) y de la superficie agrícola (55,4%).

A pesar del reducido cambio en la desigualdad agregada, son observables algunas modificaciones:

Tabla 2

Porcentajes de Distribución del Número de UPAs y de la Tierra según tamaño de la UPA

Tamaño	1954		1974		2000	
	UPA	Superficie	UPA	Superficie	UPA	Superficie
0 a 1	26,8	0,8	29,2	0,9	31,1	1,0
1 a 5	46,3	6,5	40,2	6,8	35,7	6,9
5 a 10	10,5	4,6	10,8	5,3	12,3	6,9
10 a 20	6,2	4,9	7,8	7,6	8,9	9,8
20 a 50	5,6	9,1	7,2	16,0	7,6	18,8
50 a 100	2,4	9,2	2,9	13,1	2,6	14,4
100 a 500	1,7	19,4	1,6	20,7	1,6	23,4
500 a 1000	0,2	7,8	0,2	7,5	0,1	5,7
1000 a 2500	0,1	11,5	0,1	8,9	0,0	5,3
Más de 2500	0,1	26,2	0,0	13,3	0,0	7,9
Total	**100**	**100**	**100**	**100,0**	**100**	**100**

Fuente: Censos Agropecuarios, INEC/ MAG/SIKA, 1954/1974/2000.

Estos promedios nacionales, debido a la extraordinaria variedad de paisajes naturales del país (si se mira la Tabla 1), al desagregarlos por regiones y por provincias presentan perfiles muy diferentes. Se observan mayores niveles de concentración alrededor de las ciudades de Quito y Guayaquil, y en menor medida en Cuenca y Loja, lo que corresponde a las principales zonas empresariales (capitalistas) del país. Por el contrario, se encuentran niveles menores de concentración en las provincias amazónicas, en las estribaciones de las cordilleras y en las del noroccidente del país, lo que refleja la dinámica de los frentes de colonización. Situaciones intermedias de concentración pueden encontrarse en la Sierra centro sur y en la costa centro norte. Esto se relaciona en buena parte, con las acciones de redistribución de la tierra en estas dos últimas regiones y el impacto del mercado de tierras, una vez que culminó el proceso redistribuidor.

Si se comparan los censos de 1974 y 2000, los cambios más significativos e indicadores de concentración como el coeficiente Gini, se dieron en cantones de la costa como Daule, Urbina, Vinces, Balzar y Samborondón (todos en la cuenca del río Guayas en la costa central), y en Quero, Guamote, Puyango y Paute, en la sierra centro sur.

El nivel de concentración en la sierra es ligeramente inferior al estar unas 600 mil hectáreas, incluyendo los predios más grandes, en manos de comunidades.

Puntos para conclusiones

- Después de medio siglo de transformaciones agrarias hay una necesidad de repensar y re-posicionar la problemática agraria en el país, articulándola con la reforma política, de manera que dé cabida a una profunda transformación del sistema actualmente restringido y sometido a las dinámicas de grupos de poder, que abogan por un proyecto neoliberal, que busca alinear al Ecuador como un país exportador neto de materias primas, sobre la base de la sobre-explotación de su naturaleza y su población.
- Frente a los procesos de globalización, en las condiciones actuales de concentración de la tierra (que sigue siendo profundamente asimétrica) son mayores las incertidumbres y riesgos para los pequeños productores campesinos e indígenas, que las oportunidades que la liberalización comercial pueda traer.
- Entre 1980 y la actualidad, el sector agrario ecuatoriano ha dibujado una trayectoria marcada por la consolidación de estructuras que siguen siendo desequilibradas social y territorialmente.
- La dinámica del sector agrario está marcada por la dirección que le imprimen las élites agro-exportadoras, las mismas que han expandido sus actividades –especialmente de frutas y de flores- aunque ello también ha sido posible gracias a una disminución de los precios unitarios de los bienes agroalimentarios vendidos al exterior.
- El recorrido del movimiento indígena ecuatoriano y su inserción en puestos de decisión política, en un tiempo corto, muestran el incremento de un movimiento étnico y las características del sistema político ecuatoriano que de alguna manera ha institucionalizado el conflicto para legitimar sus propias prácticas de reforma estatal.

Bibliográficas

ACOSTA A. et.al.
1982 "Ecuador: el mito del desarrollo", Editorial El Conejo, Quito.

ANDRIEN, K.
1995 "The Kingdom of Quito 1690-1830", Cambridge University Press, Cambridge.

ASSADOURIAN, C.S.
1982 "El Sistema de la Economía Colonial. Mercado Interno, regiones y espacio económico", Instituto de Estudios Peruanos, (IEP) Lima.

BARSKY, O.
1988 "La Reforma Agraria Ecuatoriana", Corporación Editora Nacional, Quito.

BORCHART DE MORENO, C.
1998 "Más allá del obraje: la producción artesanal en Quito a fines de la colonia", en "La Audiencia de Quito. Aspectos económicos y sociales (siglos XVI-SVIII)", Banco Central del Ecuador-Abya Yala, Quito.

BORCHART DE MORENO, C.
1989 "La Formación de la Hacienda Colonial", en Ayala Mora, E. (edit), "Nueva Historia del Ecuador", Vol.4, Corporación Editorial Nacional-Edit.Grijalbo, Quito.

BRETÓN, V.
2006 "Glocalidad y Reforma Agraria: ¿De nuevo el problema irresuelto de la tierra?", en Revista Iconos No.24, Flacso, Quito.

BRYSK, A.
2000 "From Tribal Village to Global Village, Indian Rights and International Relations in Latin America", Stanford University Press, Stanford.

BUSTAMANTE, F.
2004 "La Política y la Picaresca: reflexiones sobre el no tan nuevo orden de la "Sociedad Patriótica", en Revista Ecuador Debate No.61, CAAP, Quito.

CARRASCO, H.
1994 "Campesinos y Mercado de Tierras en la Costa Ecuatoriana", Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, Roma.

CHIRIBOGA, M.
2004a "Mercados, Mercadeo y Economías Campesinas", en Revista Ecuador Debate No.61, Centro Andino de Acción Popular CAAP, Quito.

CHIRIBOGA, M.
2004b "Posibles efectos del TLC sobre el sector agropecuario del Ecuador", Proyecto CESA Comercialización, Monitoreo TLC, Cesa-Cosude, Quito.

CROSBY, A.
1986 "Ecological Imperialism. The biological consequences of 1492", Cambridge University Press, Cambridge.

GARCÍA PASCUAL, F.
2006 "El Sector Agrario del Ecuador: incertidumbres (riesgos) ante la globalización", en Revista Iconos No.24, Flacso, Quito.

GONDARD, P. et.al.
1990 "Paisajes Agrarios del Ecuador", CEDIG, Orstrom, IPGH, IGM, Quito.

GUERRERO, A.
1991 "La Semántica de la Dominación. El Concertaje de Indios", Ediciones Libri Mundi, Quito.

GUERRERO, F.; OSPINA, P.
2002 "Movimiento Indígena, Cambios Agrarios y Ajuste Estructural en los Andes Ecuatorianos", IEE/Clacso/Asdi, Quito.

HANDELSMAN, M.
2005 "Leyendo la Globalización desde la Mitad del Mundo. Identidad y Resistencias en el Ecuador", Editorial El Conejo, Quito.

IBARRA, H.
1994 "Del Viejo al Nuevo Problema Agrario". Centro Andino de Acción Popular CAAP. Mimeo, Quito.

INEC
2001 "VI Censo de Población y V de Vivienda", Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Quito.

INEC
2002 "III Censo Nacional Agropecuario. Resultados Nacionales", Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Quito.

KAY, C.
1995 "Rural Development and Agrarian Issues in Contemporary Latin America", en Weeds, J. (edit), "Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America", Macmillan, Londres.

KOROVKIN, T.
2003 "Agrarian Capitalism and Communal Institutional Spaces. Chimborazo After the Land Reform", en North L. & Cameron J., ""Rural Progress, Rural Decay: Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives", Kumarian Press Inc., Bloomfield, Connecticut.

LANDÁZURI, C.
1988 "De las Guerras Civiles a la Insurrección de las Alcabalas", en Ayala Mora, E. (editor), "Nueva Historia del Ecuador", Vol.3, Corporación Editora Nacional-Edit.Grijalbo, Quito.

LEÓN TRUJILLO, J.
2005 "Los Pueblos Indígenas y su Participación Gubernamental en Ecuador 2002-2003", en Varios, "Participación Política, Democracia y Movimientos Indígenas en los Andes", Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA)-Fundación PIEB-Embajada de Francia, La Paz.

LEÓN, J.
1997 "Ecuador, Espacio y Sociedad", Pontificia Universidad Católica del Ecuador PUCE, Orstom, INEC, Quito.

MAIGUASHCA, J.
1988 "Las Clases Subalternas en el Ecuador de los años 30", en Maiguashca J. y North, L."Las Crisis en el Ecuador: los treinta y los ochenta", Corporación Editoria Nacional-CERLAC-York University, Quito.

MARTÍNEZ, L.
2003 "Endogenous Peasant Responses to Structural Adjustment. Ecuadorian in Comparative Andean Perspective", en North L. & Cameron J., ""Rural Progress, Rural Decay: Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives", Kumarian Press Inc., Bloomfield, Connecticut.

MILLS, N.,
1989 "Economía y Sociedad en el período de la independencia (1780-1845): retrato de un país atomizado", en Ayala Mora, E. (edit), "Nueva Historia del Ecuador", Vol.6, Corporación Editora Nacional,-Edit.Grijalbo, Quito.

NORTH, L. et.al.
2003 "Rural Land Conflicts and Human Rights Violations in Ecuador", en North L. & Cameron J., ""Rural Progress, Rural Decay: Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives", Kumarian Press Inc., Bloomfield, Connecticut.

QUINTERO, R.
2005 "Electores contra Partidos en un Sistema Político de Mandos", ILDIS-Abya Yala, Quito.

RAMÓN, G.
1987 "La Resistencia Andina: Cayambe 1500-1800", Centro Andino de Acción Popular CAAP, Quito.

RAMÓN, G.
1996 "Tierras y Manos Indias. La recuperación del suelo en comunidades andinas de Chimborazo", Comunidec/Fundación Interamericana, Quito.

RAMÓN, G.
1993 "El Regreso de los Runas. La Potencialidad del proyecto indio en el Ecuador contemporáneo", Comunidec-Fundación Interamericana, Quito.

ROSERO, F.
1991 "Levantamiento Indígena: Tierra y Precios", CEDIS, Quito.

RUDEL, T.; HOROWITZ, B.
1993 "Tropical Deforestation. Small farmers and Land Clearing in the Ecuadorian Amazon", Columbia University Press, New York.

VARIOS
2001 "La Rebelión del Arco Iris", Txalaparta-Fundación José Peralta, Tafalla, Nafarroa.

VELASCO, F.
1983 "Reforma Agraria y Movimiento Campesino Indígena en la Sierra", Editorial El Conejo, Quito.

WARREN, K.
2002 "Indigenous Movements, Self-Representation and the State in Latin America", University of Texas Press, Austin.

YASHAR, D.
1996 "Indigenous Protest and Democracy in Latin America", en Domínguez J. y Lowenthal A., 1996, "Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s", The John Hopkins University Press, Baltimore.

CAPÍTULO IV

LA REFORMA AGRARIA BOLIVIANA Y EL PROCESO DE SANEAMIENTO DE TIERRAS

Terrirorio y poder en la Asamble Constituyentes
Carlos Romero Bonifaz

Los cambios en la política de tierra
Elva Terceros

Territorio y poder en la Asamblea Constituyente

Carlos Romero Bonifaz
Abogado, invetrigador de la problematica indígena, Analista social y 1er Asambleista Constituyente por Santa Cruz

Bolivia y su tradición agraria

Si aplicamos la ecuación acerca de la relación directa de las condiciones de vida y trabajo en el área rural y la situación de un país, en el caso boliviano se produce esta correlación de manera inobjetable, esto tiene que ver con la tradición agraria en el país; la que emerge del carácter mayoritariamente indígena de su población, de su composición culturalmente diversa y de sus fortalezas históricas entorno a su relación con su territorialidad.

Dos visiones contrapuestas: tierra versus territorio

La lógica liberal fragmenta la naturaleza, atomizando la gestión de los recursos naturales; concibe la tierra como una mercancía desagregada de los demás recursos. Desde la perspectiva indígena, acorde a su cosmovisión holista, concibe la concatenación de los diferentes elementos de la naturaleza, articulando la tierra a los demás recursos naturales y fuerzas espirituales, de donde se desprende la gestión integrada de los recursos naturales o el desarrollo de su territorialidad.

Estructura agraria

En sentido amplio, una estructura constituye un conjunto de factores que, cohesionados entre sí, forman parte de una integridad. En el ámbito agrario, los factores concurrentes estructuralmente se agrupan en humanos, materiales y culturales.

Los factores humanos se traducen en la existencia de un conjunto de actores involucrados en la cuestión agraria: indígenas, campesinos, empresarios, terratenientes, productores, técnicos, trabajadores. Los factores materiales se refieren a la tierra, el agua, los vegetales, los materiales de construcción, el capital, las herramientas, las semillas. Los factores culturales expresan las relaciones sociales, económicas, jurídicas, políticas, administrativas, además de las respectivas manifestaciones ideológicas.

La cuestión agraria y la problemática de la tierra

En Bolivia, la estructura de tenencia de tierras expresa el carácter de las relaciones sociales imperantes. La concentración de tierras sustenta un sistema de explotación económica, exclusión política y opresión cultural (Romero, 2003: 54). En el caso de nuestro país, se ha configurado una estructura agraria dual en la que el latifundio y el minifundio constituyen los tipos de propiedad agraria predominantes, y en la que las relaciones sociales entre los actores tienen carácter de dominación. Consiguientemente, la estructura de poder económico y político se sustenta en el control hegemónico de la tierra y el territorio.

Evolución histórica de la cuestión agraria

La fundación de la República no representó el tránsito de una estructura económica a otra distinta; en el ámbito agrario, fue la prolongación del sistema feudal bajo un nuevo marco jurídico–político de corte liberal. Bolivia heredó la estructura social colonial que racializó las diferencias sociales, convirtiendo la exclusión étnica en el eje de articulación estatal (García Linera, 2003: 444). Los intentos permanentes de liquidación de la comunidad tradicional por el sistema hacendal, estuvieron presentes en distintos momentos de turbulencia social y política.

La política bolivariana en materia agraria se encontraba contenida en los decretos de 8 de abril de 1824, de 4 de julio de 1825 y de 22 de diciembre de 1825. El primer decreto establecía que las tierras de comunidad se repartirían entre los indios que no gocen de ellas, debiendo venderse las sobrantes. El Decreto del 4 de julio de 1825 definía la igualdad de los ciudadanos, de donde se desprendía la abolición del régimen servidumbral, la obligatoriedad de la contratación laboral, de pagar el trabajo en dinero y de cancelar los servicios prestados por los indígenas a favor de soldados y militares. El Decreto de 22 de diciembre de 1825 disponía la abolición del tributo indigenal.

La finalidad del Libertador era la de superar el viejo régimen feudal e impulsar el desarrollo capitalista en el agro. Para este efecto pretendía convertir a los indígenas en pequeños propietarios, además de eliminar el régimen de explotación servidumbral de hacendados, militares, curas y el propio Estado (Bonifaz, 1948: 175–176). Muy pronto, el latifundismo criollo se encargaría de anular estas iniciativas liberales.

El Mariscal Andrés de Santa Cruz, mediante Decreto del 1° de julio de 1829, repuso la "contribución indigenal", además restituía el régimen servidumbral legalizando el pongueaje y el mittanaje. El pongueaje consistía en reconocer a favor de gobernadores y curas la facultad de disponer de pongos; indígenas que prestaban servicios por turnos (mittanis). En materia agraria, la Ley del 28 de septiembre de 1831, reconocía la propiedad de la tierra a favor de los caciques de sangre y de los indígenas contribuyentes, medidas dirigidas a liquidar las tierras de comunidad y reproducir el latifundio.

En 1842, mediante Circular de 14 de diciembre suscrita por el Presidente José Ballivián, se declaran de "propiedad del Estado las tierras que poseen los originarios", considerándose a los indígenas como "enfiteutas" que deben pagar por el usufructo al señor que ejerce el dominio directo sobre la tierra (Ibid: 181).

Si bien los gobiernos de Linares y Belzu trataron de aplicar políticas protectivas de los indígenas, Mariano Melgarejo mediante Decreto del 20 de marzo de 1869, declaró las tierras de los indígenas como propiedad estatal dando un plazo de 60 días para comprar esas tierras por parte de sus detentadores, procediendo su enajenación en subasta pública en caso de incumplimiento. Morales, en 1871, dispone la restitución de las tierras usurpadas a los indígenas comunarios y la de sus obligaciones servidumbrales con el Estado, la Iglesia y los patrones (Ibid: 186). En 1883, Narciso Campero, legaliza el despojo de tierras de comunidad a favor de parroquias que las hubieran poseído por más de quince años, de las escuelas, postas y corregimientos.

Durante el período liberal (1900 – 1920), la recomposición de la minería de la plata hizo perder la atención sobre las políticas agrarias, claro que, la alianza minero – feudal entre el oriente y el sur determinó una nueva configuración del bloque de poder, preservando el latifundismo criollo.

En esta época, a propósito de iniciativas oficiales relativas a pueblos indígenas, destaca el Decreto impulsado por el Ministro Daniel Sánchez Bustamante, declarando la educación indígena como una de las prioridades nacionales. La educación indígena debía impartirse en tres niveles: escuelas elementales, escuelas de trabajo y escuelas normales (Ibid: 189).

Después de la Guerra del Chaco, la reforma constitucional de 1938, durante el gobierno del Cnl. Germán Busch, en el artículo 17 introdujo la obligatoriedad de la función social de la propiedad privada, y en el artículo 165 el reconocimiento de la existencia de las comunidades indígenas. Ambas disposiciones constituyen avances fundamentales en cuanto al reconocimiento de derechos sociales en general y de derechos indígenas en particular. En 1945, después del Congreso Indigenal, el Presidente Villarroel promulgó los Decretos del 15 de mayo de 1945 aboliendo los servicios de pongueaje y mittanaje. Según Miguel Bonifaz, si bien se adoptaron estas medidas tendientes a afectar el régimen servidumbral, complementadas con otras relativas a educación rural, jornada laboral y condiciones de trabajo agrícola, al no haberse acompañado con disposiciones que afecten la estructura de tenencia de tierras, tampoco afectaban substancialmente el sistema latifundista (Ibid: 196).

La reforma agraria de 1953

El 2 de agosto de 1953, se aprueba el Decreto Ley de Reforma Agraria cuya apli-

cación permite transitar de una estructura agraria-feudal dominante a otra en la que coexisten la empresa capitalista y las unidades campesinas, además de resabios feudales especialmente en el oriente. La Reforma Agraria del 53 se inspiró en los modelos "farmer" y "junker" de desarrollo rural[1] y en los lineamientos del Plan Bohan". Entre sus objetivos propuestos destacan: la redistribución de la población y la "Marcha hacia el Oriente" (Romero, 2003: 61). El modelo "farmer" apunta a convertir al granjero en unidad capitalista, en tanto que el modelo "junker" busca convertir la hacienda tradicional en empresa capitalista.

La aplicación de la Reforma Agraria ha seguido dos procesos paralelos distintos en occidente y oriente. En el primer caso formalizó la liberación de la fuerza de trabajo rural indígena y el reparto de tierras, aunque estuvo condicionado por los ecosistemas de altura que constituyeron su contexto ambiental (Urioste, 2003: 34 – 35). En el caso del oriente, sirvió para legalizar extensos latifundios, algunos constituidos durante los regímenes militares que saldaron favores políticos con tierras. Además, el Estado canalizó créditos, caminos, infraestructura productiva, mercados y fuerza laboral, a través de procesos de asentamientos humanos dirigidos.

En Bolivia, antes de la reforma agraria, por datos del Censo Nacional Agropecuario realizado en 1950, sólo el 4,5% de la totalidad de los propietarios rurales existentes retenía el 70% de la propiedad agraria privada, con extensiones de 1.000 a 10.000 hectáreas, bajo formas de explotación semifeudal (Considerando, Decreto Ley 3464 de 1953).

El siguiente cuadro muestra las dotaciones que se hicieron en todo el territorio nacional durante los 39 años de aplicación de la Ley de Reforma Agraria -1953 a 1992- ya sea por dotación de tierras fiscales o por afectación de latifundios improductivos. También se indica la cantidad de beneficiarios por dotación y las superficies a las que accedieron, por departamento, discriminando por tamaño los predios fijados para el oriente, desde la superficie pequeña hasta la gran propiedad ganadera:

[1] Misión norteamericana que recomendó sustituir importaciones desarrollando el agro especialmente en el Oriente

Cuadro N° 1
Tierras distribuidas en Bolivia entre 1953 y 1992

Departamento	1-50		51-500		501-2000		2001-2500		2501-50000	
	Predios	Has.	Predios	Has.	Predios	Has.	Predios	Has.	Predios	Has.
Beni	2.633	58.756	1.598	315.537	1721	2.091.633	727	1.662.552	1.513	7.522.139
Chuquisaca	5.377	12.265	601	108.636	259	273.596	60	135.982	123	957.568
Cochabamba	5.151	41.493	1.777	334.069	754	753.712	59	132.965	235	1.719.027
La Paz	7.074	53.309	2.060	408.409	1.212	1.302.716	263	606.128	757	6.719.856
Oruro	556	8.897	557	94.154	195	215.196	36	79.279	326	3.725.627
Pando	485	5.707	283	52.748	76	77.577	21	47.388	93	817.071
Potosí	3.383	26.864	799	141.991	395	422.696	58	129.332	275	3.218.096
Santa Cruz	3.791	49.575	3.043	678.090	2.988	3.572.971	1.088	2.544.975	2.200	15.843.836
Tarija	2.463	20.764	773	164.861	501	527.041	93	217.323	205	1.336.533
Total	**30.913**	**277.634**	**11.491**	**2.298.501**	**8.101**	**9.237.141**	**2.405**	**5.555.929**	**5.727**	**41.859.758**
Porcentajes		**0,4687**		**3,8807**		**15,5956**		**9,3804**		**70,6745**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Archivo del INRA

De acuerdo a los datos procesados de los archivos del INRA, entre 1953 -fecha de promulgación del decreto-ley de reforma agraria- y 1992, fecha en que se intervinieron el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y el ex Instituto Nacional de Colonización, se distribuyeron 59.2 millones de hectáreas divididas en 58.637 predios. Los predios cuyas superficies oscilan entre 1 a 500 hectáreas totalizan 42.404 con una extensión de 2.5 millones de hectáreas, en tanto que las propiedades medianas y grandes (entre 501 y 50.000 hectáreas), representan 16.233 fundos por una superficie de 56.6 millones de hectáreas.

En el oriente se titularon 22.260 propiedades con una superficie de 35.3 millones de hectáreas, de las cuales el 62% son grandes propiedades, sumando todas una extensión de 23.3 millones de hectáreas distribuidas en 3.798 fundos, mientras que 6.909 pequeños propietarios con predios de hasta 50 hectáreas, fueron beneficiados solamente con 114 mil hectáreas.

Por otra parte, pese a que la ley de reforma agraria prohibía las dobles dotaciones para evitar precisamente el acaparamiento de tierras, se puede constatar en el siguiente cuadro que esta disposición fue ampliamente vulnerada:

Cuadro N° 2
Dobles dotaciones

Departamento	Dos Dotaciones		Tres Dotaciones		Cuatro Dotaciones		Cinco o más Dotaciones	
	Fundos	Superficie	Fundos	Superficie	Fundos	Superficie	Fundos	Superficie
Beni	694	2.917.819,7760	176	1.322.150,3094	62	884.062,1206	28	458.820,4708
Chuquisaca	76	253.605,2666	6	4.267,8606	2	319,0357	0	0,0000
Cochabamba	354	203.981,9440	36	28.011,9120	12	3.130,2054	0	0,0000
La Paz	486	883.289,5032	80	377.106,6670	24	22.691,3428	4	10.046,5000
Oruro	48	153.101,1771	0	0,0000	0	0,0000	0	0,0000
Pando	38	142.273,3568	0	0,0000	0	0,0000	0	0,0000
Potosí	216	165.376,0820	18	430.208,8746	4	9.400,5750	2	83.514,9532
Santa Cruz	1.016	3.700.369,5700	152	982.815,3012	64	710.324,8154	38	292.592,0825
Tarija	214	267.708,7876	14	33.806,2226	6	4.652,4078	0	0,0000
Total	**3.142**	**8.687.525,4633**	**482**	**3.178.367,1474**	**174**	**1.634.580,5027**	**72**	**844.974,0065**

Fuente: Elaboración CEJIS con base en Archivos INRA

La información del cuadro demuestra que 3.142 personas se beneficiaron con dobles dotaciones por una superficie de 8.6 millones de hectáreas; 482 personas accedieron a triples dotaciones, por una superficie de 3,1 millones de hectáreas; 174 personas recibieron dotaciones cuádruples por una superficie total de 1.6 millones de hectáreas y, finalmente, 72 personas obtuvieron cinco o más dotaciones, por una superficie sumada de 844 mil hectáreas. Totalizan 4.172 beneficiarios por una extensión equivalente a más de 14.3 millones de hectáreas. A su vez, la mayor cantidad de estas múltiples dotaciones ilegales se concretaron a favor de beneficiarios en el departamento de Santa Cruz con 1.016, Beni con 694 y el norte de La Paz con 486.

En la actual estructura agraria predominan las unidades medianas y grandes, que sin embargo, no han podido cristalizar un verdadero desarrollo capitalista, pues sobreviven en su interior, expresiones latifundistas como resabios feudales, configurando un sistema heterogéneo y de desarrollo desigual incapaz de articular al resto de las unidades en torno a un proyecto de desarrollo rural.

Con relación a las áreas para asentamientos humanos o colonizadores, se encargó, en un primer momento, a la Corporación Boliviana de Fomento la aplicación del régimen de colonias[2]. En 1966 entró en vigencia la Ley de Colonización con el objeto, entre otros, de lograr una racional distribución humana, afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente el oriente con el occidente (Artículo 2). El siguiente cuadro muestra las superficies dotadas a colonos nacionales en las zonas declaradas de colonización, en los años de vigencia de la Ley hasta la intervención del Instituto Nacional de Colonización en 1992.

[2] Decreto Supremo N° 4439 de 22 de junio de 1956.

Cuadro N° 3
Tierras adjudicadas para colonización

Departamentos	1-50		51-500		501-2000		2001-2500		2501-50000	
	Predios	Superficies	Predios	Superficies	Predios	Superficies	Predios	Superficies	Predios	Superficies
Beni	154	1.012,22	117	22.524,19	170	213.028,67	25	59.946,39	42	260.029,42
Cochabamba	770	10.763,57	504	118.010,86	349	351.147,88	25	57.006,57	69	365.499,03
La Paz	2.769	20.344,38	501	128.162,09	327	363.775,23	18	43.521,52	80	422.009,17
Santa Cruz	329	2.908,73	178	46.233,52	427	552.745,69	116	255.463,34	159	952.372,69
Tarija	36	295,13	15	3.275,42	9	7.352,84	2	4.925,00	7	35.236,86
Totales	**4.063**	**35.324,04**	**1.315**	**318.206,07**	**1.282**	**1.488.050,30**	**186**	**420.862,82**	**357**	**2.035.147,17**
%	**56,41**	**0,82**	**18,26**	**7,40**	**17,80**	**34,63**	**2,58**	**9,79**	**4,96**	**47,36**

Fuente: Elaboración CEJIS con base en Archivos INRA

En total fueron adjudicadas 4.2 millones de hectáreas distribuidas en 7.203 predios en todo el país, de las cuales 556 mil hectáreas adjudicadas en 508 predios corresponden al departamento del Beni; 902 mil hectáreas distribuidas en 1.717 predios recaen en Cochabamba; 977 mil hectáreas distribuidas en 3.695 predios se encuentran en el norte de La Paz, 1.8 millones de hectáreas distribuidas en 1209 predios corresponden a Santa Cruz; y 51 mil hectáreas distribuidas en 69 predios se encuentran en el departamento de Tarija.

Tanto por dotación, en aplicación de la Ley de Reforma Agraria, como por adjudicación, aplicando la Ley de Colonización, entre 1953 y 1992 fueron distribuidas 63.5 millones de hectáreas. Asimismo, por acuerdos asumidos con gobiernos extranjeros, se adjudicaron tierras a colonos menonitas, japoneses y rusos.

Sin embargo las irregularidades y la corrupción que distorsionaron la aplicación de la reforma agraria, determinaron la constitución de una estructura agraria neolatifundiaria[3] con bajos niveles de producción y productividad[4], justificando la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización el 24 de noviembre de 1992, concertándose una nueva política de tierras.

La actual política de tierras

La política de tierras adoptada por nuestro país es aquella que se encuentra contenida en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) promulgada en octubre de 1996. Sus dos pilares fundamentales son: la clarificación de los derechos agrarios (saneamiento de tierras) y la titulación de tierras comunitarias de origen a favor de pueblos indígenas.

[3] Las unidades medianas y grandes representan el 10% del total y concentran el 90% de la tierra, en tanto que las comunidades y pequeños productores, pese a representar el 90% de las unidades agropecuarias, sólo acceden al 10% de la tierra (Paz, 2003: 17).

[4] De acuerdo a cifras oficiales, de 16.4 millones de hectáreas de tierras con vocación agrícola, el promedio de explotación de los últimos 4 años no supera la cifra de 2 millones de hectáreas de tierras cultivadas (MDAGDR, 1999 y Müller y Asociados, 2003).

De estos mandatos se desprende el reconocimiento de tierras comunitarias de origen como propiedad colectiva, indivisible, inalienable, inembargable e imprescriptible, incorporando, consiguientemente, un nuevo actor en la estructura agraria boliviana: los pueblos indígenas y las nacionalidades originarias.

El marco jurídico adoptado para el cumplimiento de estos dos mandatos puede sintetizarse así: el cumplimiento de la función económico-social de medianas y grandes empresas, de la función social tratándose de tierras de indígenas y campesinos, el uso integral del suelo con fines de promover el desarrollo sostenible, la integridad jurídica del derecho al suelo y al bosque, la primacía de la dotación colectiva de tierras sobre la adjudicación en concurso público calificado, la preferencia de los derechos agrarios sobre los forestales, la obligatoriedad de otorgar concesiones forestales en tierras fiscales y nunca en sobreposición con derechos agrarios, la reversión por no cumplimiento de obligaciones impositivas en dos gestiones consecutivas, la expropiación por utilidad pública incluyendo entre sus causales la conservación, investigación y ecoturismo o por incumplimiento de la función económico-social, la prohibición de nuevos asentamientos, la incorporación de los trabajadores asalariados del campo a la Ley General del Trabajo.

Saneamiento de tierras

Transcurrido el plazo de diez años de ejecución del saneamiento de tierras, con una inversión de 87 millones de dólares, los resultados son frustrantes: de 107 millones de hectáreas que constituyen la superficie total objeto de saneamiento agrario[5], sólo se ha culminado el procedimiento en 18.3 millones de hectáreas equivalentes al 17%; están en proceso 31.6 millones de hectáreas, o sea el 29,4% y restan 57.2 millones de hectáreas, es decir, el 53,3%.

Además hay que considerar que dentro de las 107 millones de hectáreas que deben ser objeto de saneamiento, hay algunas superficies, ya definidas por el Estado para un tipo especial de uso, como las áreas protegidas[6] que ocupan 13.4 millones de

[5] El resto está ocupado por áreas urbanas, sobre todo de las ciudades capitales y 1.880.607.4027 hectáreas por cuerpos de agua y salares (INRA, INE, MSDP, COSUDE, 2005).

[6] El Sistema Nacional de Áreas Protegicas cuenta con 70 unidades de conservación que abarcan más de 20.000.000 has (18 % del territorio nacional), entre las que hay: Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Reservas de Biósfera, Reservas Fiscales, Refugios de Vida Silvestre, Areas Naturales de Manejo Integrado (www.areas-protegidas.org/bolivia_presentacion_y_diagnostico_del_sistema_de_aps.php), de las cuales siete se encuentran en el departamento de Santa Cruz con una superficie de 10.334.050 hectáreas; aunque por Ley, varias de éstas son compatibles con la presencia de comunidades o pequeñas propiedades a su interior, y su derecho se consolida, siempre que hubieren ingresado antes de la creación del área (artículo 198, Decreto Supremo N° 25763).

hectáreas y las reservas[7] y concesiones forestales[8], éstas últimas con 5.5 millones de hectáreas. Al interior de estas superficies pueden ser reconocidos derechos agrarios, siempre que en el proceso de saneamiento se evidencie que tienen derechos constituidos anteriormente a la fecha de declaración de área protegida, reserva o concesión[9].

Con esos procesos también se han definido los tipos de propiedad por cada una de las áreas saneadas, si son propietarios pequeños, medianos, grandes, comunidades, pueblos indígenas u originarios, y, cuál la superficie que consolidan, con base en datos obtenidos de los títulos ejecutoriales emitidos por el INRA y puestos a conocimiento público, hasta un total de 10.1 millones de hectáreas. El siguiente cuadro muestra la titulación de la tierra por tipo de propiedad:

Cuadro N° 4
Bolivia, superficie titulada por tipo de propiedad, a mediados de 2006

Clasificación	Titulos	Beneficiarios	Superficie
Comunal Forestal	19	19	172,358.4413
Comunaria	14	14	917.8314
Comunidad	4	4	109,183.1869
Empresa	216	383	812,778.0470
Mediana	383	646	304,204.9310
Pequeña	24.446	36.833	705,670.0781
Propiedad Comunaria	1.045	7.802	1,810,075.4763
Solar Campesino	738	1.271	166.3756
Tierra Comunitaria de Origen	109	113	6,245,985.3393
Total	26.974	47.085	10,161,339.7069

Fuente: Elaboración Cejis, con base en datos Archivo del INRA

[7] Existen doce reservas forestales en el país, de la cuales en Santa Cruz son tres: El Choré con 868.368 hectáreas, ubicada entre las provincias Ichilo y Sara, Guarayos con 1.5 millones de hectáreas aproximadamente y Bajo Paraguá con 3.388.200 hectáreas, ubicada entre las provincias Velasco y Ñuflo de Chávez (Artículo 1, Decreto Supremo N° 22024 del 19 de septiembre de 1988). Aunque esta es un área declarada en reserva, normalmente por se suelo frágil, y cuyo control está encargado a la Superintendencia Forestal, áreas aptas para desarrollar actividades forestales, la interpretación que le han dado en el INRA para consolidar la propiedades agropecuarias al interior de la Reserva Forestal Guarayos es que los medianos y grandes propietarios demuestren cumplimiento de función económico-social y presenten *"planes de ordenamiento predial donde justifiquen y determinen que la actividad no forestal que están realizando no contraviene la capacidad de uso mayor de la tierra"* (INRA, 2003).

[8] De las 86 concesiones forestales convertidas al nuevo régimen forestal en 1997, 42 se encuentran en Santa Cruz con una superficie de 2.785.294 hectáreas.

[9] Las resoluciones de conversión al nuevo régimen forestal, emitidas en 1997, contienen un cláusula por la cual indican que "...el concesionario se somete a la cláusula de sumisión expresa a los procesos de saneamiento legal que emergieran de la aplicación de la Ley N° 1715 (...), quedando condicionado el plazo general (...), a la fecha en que dicho saneamiento tuviera lugar o, en su caso, a la fecha en que hubiere fenecido el derecho originariamente adquirido, respecto de las áreas que resultaren afectadas..." por la aplicación de la Ley del SNRA en el saneamiento (Resolución N° 081/97, Superintendencia Forestal).

Como se ve en el cuadro, la mayor cantidad de tierra titulada con saneamiento -el 61,4%- corresponde a tierras comunitarias de origen, seguida por el 17,8% que pertenece a propiedades comunarias; el 10,9% corresponde a las medianas y grandes empresas, mientras que el 6,9% de los predios saneados pertenece a pequeñas propiedades.

El siguiente cuadro, también con datos del ámbito nacional, muestra las superficies saneadas por clase de propiedad.

Cuadro N° 5
Bolivia, superficie titulada por clase de propiedad, a mediados de 2006

Calificación	Títulos	Beneficiarios	Superficie
Agrícola	20.950	30.530	703,420.3564
Agropecuaria	14	21	60,510.0883
Forestal	22	22	147,943.4166
Ganadera	4.092	8.172	1,459,150.3201
Mixta	188	6.019	3,129,210.3393
Ninguna	18	18	47,263.2110
Otros	1.690	2.303	4,613,841.9752
Total	26.974	47.085	10,161,339.7069

Como se muestra por el cuadro de las 10.1 millones de hectáreas tituladas con saneamiento, la propiedad agrícola corresponde al 6,9%, mientras que la ganadera al 14,3% y la agropecuaria al 0,5%.

Tierras comunitarias de origen

Con relación al proceso de titulación de las tierras comunitarias de origen, el otro pilar fundamental de la actual política de tierras, contenido en la Ley Agraria, a modo de mandato asumido por el Estado frente a los pueblos indígenas y el conjunto de la población, presentamos la siguiente información:

Cuadro N° 6
Tierras comunitarias de origen de tierras bajas

TCO	Departamento	Superficie Demandada	Superficie de Saneamiento	Superficie Titulada	Fecha de titulación	Consolidación
Araona	La Paz	92.000	95.036	95.036		
Bajo Paraguá	Santa Cruz	366.952	383.827			
Bella Selva	Beni	83.373				
Cavineño	Beni	557.336	523.249			
Canichana	Beni	34.181	49.958			
Chacobo - Pacahuara	Beni	406.000	551.895	371.237 114.023	15/12/03 23/08/06	
Esecatato Auna Kith	Santa Cruz	173.194				
Guarani Yacuiba	Tarija	353.225				
Multiétnico II	Pando – Beni	380.725	441.471	289.471 118.114	23/02/01 19/08/05	Parcial
Yaminahua –Machineri	Pando	193.533	41.921	25.675	27/07/01	
Baure	Beni	713.415	505.776			Total
Cayubaba	Beni	810.673	651.840			
Chimán (TICH)	Beni	392.220	156.593	401.323		
Itonama	Beni	1.345.693	1.227.363	643.127	22/03/02 14/5/04	Parcial
Joaquiniano	Beni	337.226	345.507	168.689	17/11/03	
Moré	Beni	86.595	81.974	60.753	22/03/02	Parcial
Movima	Beni	26.629	27.219	5.969	22/03/02	Total
Movima II	Beni	2.205.016	155.249			Parcial
Mosetene	La Paz-Cochabamba	194.000	116.436	96.808	11/04/01	
Multiétnico (TIM)	Beni	343.262		343.262		
Yuracaré	Cochabamba	328.486	244.336	241.170	28/08/00	
Guarayo: polígonos 1, 2 y 3	Santa Cruz	2.194.433	2.205.370	413.018 519.256 17.958	16/12/99 02/05/01 03/08/06	Total Parcial
Lomerío	Santa Cruz	296.162	290.788	259.188	30/05/06	
Monte Verde	Santa Cruz	1.159.173				Parcial
Pantanal		1.131.388				
Pilón Lajas	Santa Cruz	400.000		396.264		
Rincón del Tigre*	Beni - La Paz	99.288	97.871	97.743	17/12/99	Total
Santa Teresita*	Santa Cruz	48.736	49.726	77.545	28/10/99	Total
Tobite*	Santa Cruz	11.224	22.373	26.104	28/10/99	Total
Sirionó (TIS)	Santa Cruz		62.903	63.661		
TIPNIS	Beni			1.236.296		
Zapocó*	Beni	26.595	26.749	43.344	17/12/99	Total
Avatiri – Huacareta	Santa Cruz	16.135	17.697	3.317	14/03/01	Parcial
Avatiri – Ingre	Chuquisaca	13.850	9.162			
Charagua Norte	Chuquisaca	235.250	227.477	70.455	05/09/02	Parcial
Charagua Sur	Santa Cruz	132.769	109.590	62.670	05/09/02	Parcial
Isoso, Pol 1, 3, 4 y 5	Santa Cruz	1.987.287	1.951.782	163.459	25/09/01	Parcial
	Santa Cruz			134.148 141.923 65.373 55.732	24/02/03 28/03/05 28/03/05 21/09/05	

TCO	Departamento	Superficie Demandada	Superficie de Saneamiento	Superficie Titulada	Fecha de titulación	Consolidación
Itikaguasu	Tarija-Chuquisaca	229.800	216.003	68.385	14/11/03	Parcial
Itikaparirenda	Chuquisaca	12.300	11.679	7.116	13/03/01	Parcial
				1.479	23/03/06	
Ipaguasu	Santa Cruz	81.000	54.388	28.076	11/04/01	Parcial
Kaaguasu	Santa Cruz	126.500	131.218	68.964	31/12/02	
Kaami	Santa Cruz	100.750	95.947	30.657	05/09/02	
Lecos Apolo	La Paz	654.137	654.137			
Lecos Larecaja	La Paz	166.387	162.414			
Machareti-Ñancaroinza	Chuquisaca	164.265	142.450	26.253	05/09/02	Parcial
				91.529	23/03/06	
Tacana*	La Paz	549.465		46.606	22/06/05	
Tacana II	La Paz	454.469		454.469		
Tacana-Cavineño	Beni	284.000				
Takovo Mora	Santa Cruz	356.697	272.451			
Tapiete	Tarija	54.743	51.366	24.840	28/02/01	Total
Timi	Beni	98.389	89.949			
Yembiguasu	Tarija	1.369.100				
Yuqui	Cochabamba	115.000	122.240	127.204		
Weenhayek	Tarija	195.639	197.849	197.849		
San José de Uchupamonas	La Paz			165.411	14/04/05	
				44.644	14/04/05	
Tentayapi	Chuquisaca			17.497	01/06/06	
56		22.188.665	13.933.193	7.085.364		

Fuente: de Vries, Aldert. Territorios Indígenas en las Tierras Bajas de Bolivia. CIDOB, CPTI, SNV. Santa Cruz, 1998: INRA. Informes Cejis.Elaboración: Cejis

Las tierras comunitarias de origen demandadas en tierras bajas constituyen 56 solicitudes, las mismas que representan una superficie de 22.1 millones de hectáreas, de las cuales se han titulado 7 millones de hectáreas, representando un 31,9% del total. Empero, no solamente está en cuestión el bajo porcentaje de tierras tituladas sino también la irregular sobreposición de concesiones forestales a favor de empresas madereras.

El antiguo régimen forestal, contenido en la Ley General Forestal de 1974, establecía la celebración de contratos de corto, mediano y largo plazo entre el Estado, representado por el ex Centro de Desarrollo Forestal, y las empresas madereras, para la explotación forestal. Este sistema permitió a las empresas acceder a 22 millones de hectáreas mediante la firma de 175 contratos de aprovechamiento.

Esta superficie representaba una cuarta parte del territorio nacional y casi la mitad de la superficie boscosa nacional. Los derechos forestales reconocidos podían sobreponerse a propiedades agrarias, de hecho, los contratos sobrepuestos con propiedades particulares abarcaban el 75% de las superficies reconocidas a favor de empresas madereras.

Esta situación acarrea permanentes conflictos con las comunidades indígenas, especialmente aquellas que se encuentran asentadas en las áreas de aprovechamiento forestal de las empresas o cuya sobrevivencia depende del aprovechamiento de los recursos del bosque. La marcha por "territorio y dignidad" protagonizada por los pueblos indígenas del Beni, tenía como principal fundamento la reclamación indígena frente a la explotación indiscriminada y selectiva del bosque operada por las empresas madereras.

En julio de 1997 fue aprobado el nuevo régimen forestal contenido en la Ley 1700, integrando jurídicamente el derecho al suelo y al bosque, por lo que las concesiones forestales deben recaer en tierras fiscales, reconociéndose también autorizaciones de aprovechamiento a propietarios particulares. Los pueblos indígenas, mediante esa fundamental conquista, lograron el reconocimiento del uso exclusivo de los recursos forestales en sus tierras comunitarias de origen.

La ley del SNRA, por su parte, en concordancia con la ley Forestal, establece la primacía de los derechos agrarios sobre los derechos forestales, esto significa que en caso de producirse controversias entre un propietario de la tierra y un concesionario del bosque, tendrá preferencia el primero.

En agosto de 1997, las empresas madereras, acogiéndose al procedimiento transitorio de conversión previsto en la ley Forestal, migraron al nuevo régimen forestal. La entidad pública del sector, la Superintendencia Forestal, aprobó 85 conversiones, las que representaban algo más de 6 millones de hectáreas.

La diferencia entre las 6 millones de hectáreas de las conversiones iniciales con relación a la superficie actual de 5.6 millones de hectáreas, puede ser explicada por la devolución de algunas áreas forestales por parte de determinadas empresas que perdieron interés sobre las mismas en los últimos años.

Con relación a los pueblos indígenas, 27 de estas conversiones afectan áreas demandadas para titulación de los territorios de Monteverde y Guarayos en el departamento de Santa Cruz; Chimán y Multiétnico I en el departamento del Beni; Yaminahua-Machineri en el departamento de Pando. Algunos años después se encontrarían afectadas nuevas demandas de tierras comunitarias de origen como las de Pantanal y Bajo Paraguá en el departamento de Santa Cruz. Las sobreposiciones representan más de 800 mil hectáreas.

Según la Superintendencia de Regulación de Recursos Naturales Renovables SIRENARE, las conversiones forestales no afectan derechos indígenas en virtud a que les asigna el tratamiento de "derechos adquiridos" frente a las demandas de tierras comunitarias de origen, por lo que no podría alcanzarles la disposición que establece la primacía de los derechos agrarios sobre los forestales. Sin embargo, al no aplicarse el derecho de consulta previa establecido en el Convenio 169 de la OIT, y al no respetarse la sujeción de estas concesiones a los resultados del saneamiento agrario, se contradicen normas sustantivas tanto de la legislación agraria como de la forestal.

A partir del año 2000, en el área andina, las nacionalidades originarias y sindicatos de comunidades emulan a los pueblos indígenas de tierras bajas, acogiéndose a su condición de pueblos originarios, demandan el reconocimiento de tierras comunitarias de origen o, en otros casos, la conversión de sus títulos individuales y pro-indiviso a la nueva categoría de derecho propietario, concientes de las mayores ventajas que les otorga.

Las tierras comunitarias de origen de tierras altas, para su titulación requieren cumplir también la ejecución del procedimiento de saneamiento agrario. A un año del cumplimiento del plazo para la conclusión de este proceso, los avances en materia de titulación, son muy restringidos:

Cuadro N° 7
Tierras Comunitarias de Origen tituladas en Tierras Altas

DEPARTAMENTO DE POTOSI					
Nombre de la TCO	**Provincia**	**N° Beneficiarios**	**Superficie en hectáreas**	**Tipo de Resolución**	**N° Resolución**
Ayllu Sikuya	Rafael Bustillos Alonso de Ibáñez	2.512	12.683,1194	Administrativa (Dotación y Titulación de TCO)	R-ADM-TCO-DOT-TIT 0164/2001
Ayllu Vacuyo Andamarca	Tomás Frías, Antonio Guijarro	1.443	81.548,7005	Administrativa (Dotación y Titulación de TCO)	R-ADT-ST11/2002
Ayllu Uma Uma	Chayanta Charcas	1.514	5.650,0069	Administrativa (Dotación y Titulación de TCO)	R-ADT-ST 012/2002
Ayllu Chira	Cornelio Saavedra	164	538,9785	Dotación de TCO	RADT-ST-0114/2004
Ayllu Chutahua	Cornelio Saavedra	1.938	4.145,9446	Dotación de TCO	RADT-ST-0115/2004
Ayllu Kollana	Nor Chichas y José María Linares	615	18.550,6877	Dotación de TCO	RADT-ST-0116/2004
Ayllu Kapakanaqa	José María Linares	1.307	15.907,7683	Dotación de TCO	RADT-ST-0121/2004
Ayllu Mangasaya	Nor Chichas y José María Linares	157	9.065,9541	Dotación de TCO	RADT-ST-0118/2004
Ayllu Uriquilla	José María Linares	965	1.540,5038	Dotación de TCO	RADT-ST-0119/2004
Ayllu Ullaga	José María Linares	263	4.013,0231	Dotación de TCO	RADT-ST-0170/2004
Ayllu Juchuy Qullana	José María Linares	300	958,7339	Dotación de TCO	RADT-ST-0161/2004
Ayllu Korka	José María Linares	1.359	25.998,5847	Dotación de TCO	RADT-ST-0182/2004
Ayllu Aransaya	Lucas Fuentes Navarro y otros	400	7.380,6881	Dotación de TCO	RADT-ST-0433/2004
Ayllu Saca Saca	Cornelio Saavedra	432	237,970	Dotación de TCO	RADT-ST-0191/2004
Ayllu Lupaca	Cornelio Saavedra	332	1.022,792	Dotación de TCO	RADT-ST-0192/2004
Ayllu Originario Ankasoca Puitucu	Tomás Frías	847	4.837,4057	Dotación de TCO	RA-ST-0193/2004
Ayllu Visijsa (Chaqui)	Cornelio Saavedra	1.189	4.050,2578	Dotación de TCO	RADT-ST-0201/2004

DEPARTAMENTO DE POTOSI					
Nombre de la TCO	**Provincia**	**N° Beneficiarios**	**Superficie en hectáreas**	**Tipo de Resolución**	**N° Resolución**
Ayllu Pacaja Alta y Baja	Cornelio Saavedra	985	4.827,3650	Dotación de TCO	RA-ST-0224/2004
Ayllu Panacachi	Rafael Bustillo	3.892	22.958,8098	Dotación de TCO	RADT-ST-0228/2004
Ayllu Chayantaka	Rafael Bustillo Alonso de Ibáñez	6.307	36.366,7900	Dotación de TCO	RADT-ST-0337/2004
Ayllu Chiutari Alta y Baja	Cornelio Saavedra	1.868	6.361,3046	Dotación de TCO	RADT-ST-0195/2004
Ayllu Jatun Mankasaya	José María Linares	1.040	5.045,2100	Dotación de TCO	RADT-ST-0433/2004
Ayllu Jucumanis	Rafael Bustillos Charcas	8.318	27.921,7438	Dotación de TCO	RADT-ST-0435/2004
Jatun Ayllu Urinsaya	Charcas, Alonso de Ibáñez, Bilbao	1.417	7.350,4127	Dotación de TCO	RADT-ST-0024/2005
Huaycaya Mangasaya	José María Linares	625	2.788,5111	Dotación de TCO	RADT-ST-0434/2004
Ayllu Originario de Tirina	Cornelio Saavedra	852	6.259,0631		RADT-ST-0023/2005
Ayllo Coacari	Alonso de Ibañez		7.131,1708		
Ayllu Takahuani	Alonso de Ibáñez		9.300,0581		
Ayllu Qullana	Charcas		1.989,8124		
Ayllu Juchuy Chapaqanaqa	José María Linares		3.264,1193		
Ayllu Qaña Alta y Baja	Chayanta		10,876.4338		
Asociación Comunitaria de los Ayllus Originarios de Totora I	Nor Chichas		51,532.4125		
Asociación Comunitaria de la identidad cultural Jatun y Juchuy Ayllu Jila	Antonio Quijarro		61,544.6428		
Ayllu Coipasi Alta y Baja	Cornelio Saavedra		3,533.3057		
Organización Originaria del Ayllu Sullka Jatun y Juchuy	Antonio Quijarro		5,200.0327		
Ayllu Originario de Tirina	Cornelio Saavedra		6,259.0631		
Huaycaya Mangasaya	José María Linares		2,788.5111		
Jatun Ayllu Urinsaya	Charcas y Gral. Bernardino Bilbao		7,350.4127		
Ayllu Jucumanis	Rafael Bustillo		27,921.7438		
Ayllu Jatun Mankasaya	José María Linares		5,045.2100		
Ayllu Chiutari Alta y Baja	Tomas Frias		6,361.6839		
Ayllu Chayantaka	Rafael Bustillo		36,366.7905		
Ayllu Phuna	Cornelio Saavedra		11,620.6078		
TOTAL		**40.041**	**339.695,4898**		

DEPARTAMENTO DE ORURO					
Nombre de la TCO	**Ubicación Provincia**	**Beneficiarios**	**Superficie en hectáreas**	**Tipo de Resolución**	**N° Resolución**
Ayllu Yanaque Changara Calacala	Avaroa	60	4.152,8077	Conversión a TCO	RC-TCO 0186/2004
Comunidad Sacari	Avaroa	13	1.659,0938	Conversión a TCO	RD-TCO 0301/2004
Ayllu Collana y Ayllu Pichacani	Ladislao Cabrera		55.972,5741		08/03/06
Ayllu Yucasa	Sebastián Pagador		699,9199		19/07/06
La Marka Aroma Pol. 1	Ladislao Cabrera		36.646,3491		20/07/06
Huancale	Sabaya		10.928,9641		20/07/06

DEPARTAMENTO DE ORURO					
Nombre de la TCO	Ubicación Provincia	Beneficiario	Superficie en hectáreas	Tipo de Resolución	N° Resolución
Comunidad Cantón Lucumpaya	Sebastián Pagador		1.043,0599		
Comunidad de Picotani	Avaroa y Sebastián Pagador		23.320,5758		
Ayllu Ilave Chico del Cantón Ancacato	Avaroa		6.500,7056		
Ayllu Mallcoca	Sebastián Pagador		567,7048		
Ayllu Collana B	Sebastián Pagador		2.679,1164		
TOTAL		73	85.519,1807		

DEPARTAMENTO DE LA PAZ					
Nombre de la TCO	Provincia	N° Beneficiarios	Superficie en hectáreas	Tipo de Resolución	N° Resolución
Ayllu Yawriri	Ingavi	100	4.415,9503	Conversión TOC	RA-ST 0396/2004
Ayllu Titicani Challaya San Pedro de Tana	Ingavi	78	2.397,1878	Conversión TOC	RA-ST 0399/2004
Parina Arriba	Ingavi	135	3.951,318	Conversión TOC	RA-ST 0406/2004
Jucuri Milluni Ankojake	Ingavi	100	2.246,0248	Conversión TOC	RA-ST 0400/2004
Comunidad Chorocona	Inquisivi	100	1.354,7718	Conversión TOC	RA-ST 0473/2004
Comunidad Parina Baja	Ingavi	265	6.452,9564	Conversión TOC	RA-ST 0403/2004
Calla Arriba	Ingavi	100	3.635,9641	Conversión TOC	RA-ST 0395/2004
Cuipa España de Machaca	Ingavi	100	6.612,8805	Conversión TOC	RA-ST 0407/2004
Sullcatiti Llawaqullo	Ingavi	120	4.211,7778	Conversión TOC	RA-ST 0405/2004
Achijiri	Ingavi	80	641,9766	Conversión TOC	RA-ST 0402/2004
Khonkho Liquiliqui Milluni	Ingavi	95	1.601,5785	Conversión TOC	RA-ST 0394/2004
Ayllu Pueblo Jesús de Machaca	Ingavi	S/d	2.324,2285	Conversión TOC	RA-ST 0401/2004
Ayllu Qhunqhu Milluni	Ingavi	S/d	3.516,0803	Conversión TOC	RA-ST 0394/2004
Ayllu Qurpa, Jesús de Machaca	Ingavi	S/d	3.814,8435	Conversión TOC	RA-ST 0398/2004
Ayllu Titicani Tukari (Kupi), Jesús de Machaca	Ingavi	S/d	3.820,3222	Conversión TOC	RA-ST 0397/2004
Ayllu Sullkatiti Titiri, Jesús de Machaca	Ingavi	S/d	4.859,2919	Conversión TOC	RA-ST 0404/2004
Ayllu Titicani Challaya San Pedro de Tana	Ingavi		2.397,1878		
Ayllu Yawriri	Ingavi		4.415,9503		
Ayllu Qurpa	Ingavi		3.814,8435		
Ayllu Phuna	Ingavi		11.620,6078		
Ayllu Sullkatiti Titiri	Ingavi		4.859,2919		
Ayllu Titicani Tukari (Kupi)	Ingavi		3.820,3222		
Ayllu Pueblo Jesús de Machaca	Ingavi		2.324,2285		
Ayllu Qhunqhu Milluni	Ingavi		3.516,0803		
Ayllu Parina Arriba	Ingavi		3.951,318		
Ayllu Hucuri Milluni Ancohaqui	Ingavi		2.246,0248		
Comunidad Originaria Chorocona	Inquisivi		1.455,0000		
Ayllu Cuipa	Ingavi		6.612,8805		
Ayllu Calla Arriba	Ingavi		3.635,9641		
Ayllu Parina Baja	Ingavi		6.452,9564		
Ayllu Sullkatiti Lawaqullo	Ingavi		4.211,7778		
Ayllu Khonkho Liqui Liqui	Ingavi		2.625,6253		
Ayllu Achirjiri	Ingavi		641,9766		
TOTAL			124.459,1888		

DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA					
Nombre de la TCO	Provincia	N° Beneficiarios	Superficie en hectáreas	Tipo de Resolución	N° Resolución
Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa	Campero, Mizque	10.640	55.025,1599	DotaciónTOC	RADT-ST 0371/2004
TOTAL		10.640	55.025,1599		

Elaboración: Propia, fuente: INRA

En tierras altas, las demandas de tierras comunitarias de origen totalizan 171 por una extensión espacial de 12 millones de hectáreas, de las que hasta el primer semestre de 2005, sólo fueron tituladas 604.699 mil hectáreas equivalentes al 5% de la superficie total demandada. Debemos hacer notar que, en el caso de tierras altas, la aplicación del procedimiento debería ser más rápido si tomamos en cuenta que no existen tantos terceros particulares al interior de estos espacios. En realidad las mayores dificultades se expresan en conflictos de límites político-administrativos y en intereses estratégicos confrontados con empresas mineras e hidroeléctricas.

La ejecución de programas de asentamientos humanos ha sido hasta ahora insuficiente, pese a existir tierras fiscales disponibles. Entre los escasos procesos ejecutados destaca solamente el correspondiente al ayllu Khayana del norte de Potosí en la provincia Marbán del departamento del Beni por una superficie de cinco mil hectáreas (INRA, 2004). Las crecientes presiones del MST[10] ante la ausencia de planes de dotación extraordinaria, han generado casos paradigmáticos de confrontación violenta en las provincias Gran Chaco del departamento de Tarija, Ichilo, Guarayos, Obispo Santisteban y Velasco en Santa Cruz, y en algunas zonas del altiplano paceño[11].

Las posibilidades de concertar acciones en las Comisiones Agrarias[12] o, por lo menos de involucrarlas en el control del proceso, son prácticamente nulas, pues las autoridades del sector han perdido credibilidad y los actores agrarios se han atrincherado en sus posicionamientos, en los hechos ni siquiera se reúnen.

En estos años destacan también otros dos aspectos: los intentos de relativizar los alcances de la función económico-social (FES) para fundar derechos agrarios y la aprobación de medidas de contra-reforma

[10] Movimiento Sin Tierra, organización que surgió el año 2000 en la provincia Gran Chaco del departamento de Tarija y aglutina a campesinos carentes de tierra o con poca tierra.

[11] El MST Santa Cruz, luego de su incursión al predio Los Yuquises el 8 de agosto, ha denunciado y entregado dicarios y armamento militar a las autoridades (MST, 2004).

[12] Son instancias de control social establecidas por la ley del SNRA con participación paritaria de representantes estatales y de organizaciones sociales del sector agropecuario y el gobierno.

agraria. El primer aspecto se refleja en permanentes intentos de flexibilización de las normas de valoración de la FES. Destaca la modificación de la guía de verificación de la FES aprobada mediante Resolución Administrativa de 31 de diciembre de 2001, la que bajo el argumento de la utilidad pública, pretendía extender derechos sobre la tierra a favor de operadores mineros, petroleros y de guarniciones militares. Fue dejada sin efecto por la presión de la marcha de tierras bajas de 2002.

Después, mediante una Resolución Administrativa, el INRA da validez a papeles como certificados de vacunas para mostrar existencia de ganado. Por último, las reformas a la Ley del SNRA -por medio de la Ley de reforma Tributaria, Disposición Adicional Segunda[13]-, indica que para medir la FES es suficiente el Plan de Ordenamiento Predial hecho por un técnico contratado por el propietario cuyo informe luego es aprobado por la Superintendencia Agraria.

Entre las medidas de contra-reforma resaltamos el Decreto Supremo 27024, de regulación de la patente forestal y el 27562 de saneamiento del norte amazónico. El primero consiste en la anulación del pago anual obligatorio de la patente forestal sobre el "área aprovechable de la concesión" de un dólar por hectárea, sustituyéndolo por el pago sobre el "área de intervención anual".

Eliminar el concepto de "área de aprovechamiento" implica volver al antiguo régimen que fijaba el pago por "volumen de madera aprovechada", lo que condujo a la explotación selectiva del bosque. Además debilita la reversión de concesiones por no pago de patentes favoreciendo la concentración de los bosques en pocas manos y a "precio módico" (Tamburini, 2003: 39-43).

El decreto de saneamiento del norte amazónico pretende convertir las barracas gomero-castañeras en concesiones forestales por un plazo de 40 años con derecho a renovación. Establece un límite de 15.000 hectáreas por concesión, empero, no prevé los casos de división predial entre varios miembros de la misma familia.

Determina que la distribución de tierras fiscales se concertará en una Comisión multisectorial, en la que los indígenas y campesinos son minoría. Dispone la compensación para familias extractivistas que no alcancen la unidad mínima de dotación de 500 hectáreas, empero, la subordina a la disponibilidad de tierras y a la concertación en la mencionada Comisión (Decreto Supremo N° 27572 de 17 de junio de 2004), lo que debilita las posibilidades de redistribuir tierras en la región.

El Decreto Supremo 28140, incorpora la "propiedad forestal", no reconocida en ninguna ley de tierras, para actividades de producción forestal o protección. Con esta norma los barraqueros del norte amazónico y los concesionarios forestales podrían convertir sus concesiones temporales y condicionales, en propiedades definitivas.

El Decreto Supremo 28148 de 17 de mayo de 2005, introduce modificaciones al reglamento de la ley del SNRA que amenazan los objetivos de su aplicación. Entre las modificaciones dispone la desconcentración del INRA otorgando amplias facultades a los directores departamentales, quienes suelen subordinarse a los grupos de poder, especialmente en tierras bajas; con relación a la ausencia de expedientes agrarios los exime de cumplir el procedimiento obligatorio de reposición de obrados, lo que podría dar lugar a la filtración y legalización de miles de expedientes fraguados; restringe aún más el control social del saneamiento al desvincularlo de sus resultados; amplía la delegación a empresas privadas para la ejecución del saneamiento en todas sus etapas lo que podría legalizar conflictos de intereses.

El mismo decreto también restringe la viabilidad de las solicitudes de áreas de saneamiento a aquellas que no se encuentren sobrepuestas a títulos o trámites agrarios y que no será necesaria la reposición de obrados para los títulos presentados que no tengan expediente de respaldo pero donde haya prueba de que existió.

El Decreto Supremo 28160 de 17 de mayo de 2005, dispone la creación de un fondo de créditos reembolsables para que indígenas y campesinos accedan a préstamos rotativos para la compra de tierras en contravención al carácter gratuito que debe tener la distribución de tierras a estos sectores, en dirección a la liberalización de este recurso. Entre otras normas de contrareforma proyectadas, la más adversa para los sectores rurales excluidos es el Decreto Supremo de reglamentación de la Ley 2493 donde la verificación del trabajo para consolidar derechos agrarios ya no se efectuaría en el campo, sino que sería acreditado con planes de ordenamiento predial (papeles elaborados en gabinete).

Todo lo anterior nos muestra el inminente riesgo del fracaso del proceso agrario, lo que inevitablemente ampliaría los niveles de confrontación violenta por disputa de tierras en el área rural y en consecuencia profundizaría la conflictividad social en el país, por lo que resulta ineludible adoptar medidas para reconducirlo estructuralmente.

[13] Ley N° 2493 de 4 de agosto de 2003.

Bibliográfias

Bolivia
1953 Decreto Ley N° 3464 del 2 de agosto de 1953, de reforma agraria, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956
1974 Decreto Ley N° 11686 del 13 de agosto de 1974 que aprueba la Ley General Forestal de la Nación.
1966 Decreto Ley N° 07765 del 31 de julio de 1966, Ley de Colonización.
1996 Ley N° 1715 del 18 de octubre de 1996, del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Comité Pro Santa Cruz
2004 Solicitada. En: *El Deber*, Santa Cruz, 11 de noviembre de 2004. Santa Cruz: El Deber.

DE VRIES, Aldert
1998 *Territorios Indígenas en las Tierras Bajas de Bolivia*. Santa Cruz: SNV.

COMITÉ PRO SANTA CRUZ
2004 Solicitada. *El Deber*, octubre 2004. Santa Cruz: El Deber

GARCÍA LINERA. Alvaro
2003 Autonomías indígenas, nación, etnicidad y autogobierno indígena. En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año VII, N° 14. Santa Cruz de la Sierra. Octubre, 2003: CEJIS.

INRA
s/f Expedientes: Ex CNRA/INC/INRA. www.inra.gob.bo (12-11-2004))
2004 Asentamientos Humanos. www.inra.gov.bo *(23-08-2004))*
2005 Titulación INRA. *www.inra.gov.bo (25-07-05)*

MARIÁTEGUI, Jesé Carlos
1986 El problema del indio. En: *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. México DF.

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

PACTO DE UNIDAD
2002 Pacto de Unidad y Compromiso. La Paz, 15 de marzo de 2002.

La Razón
2005 Los indígenas dominan cada vez más tierras con las TCO. *Suplemento Ventana Ciudadana*. La Paz: La Razón 26 de julio de 2005.

ROMERO B, Carlos G
2002 Plan tierra: Oportunidades y falacias. Septiembre 2002.
2003 La reforma agraria en las tierras bajas de Bolivia. En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año VII, N° 14. Santa Cruz de la Sierra. Octubre, 2003: CEJIS.

TAMBURINI, Leonardo
2003 Análisis de Decreto Supremo N° 27024 "Patente Forestal". En: *Análisis de las últimas Normas Agrarias y de Recursos Naturales*. CEJIS: Santa Cruz de la Sierra.

TINKAZOS
2004 "La media luna": autonomías regionales comités cívicos. Dossier debate. En: *Tinkasos, revista boliviana de ciencias sociales* N° 16, mayo de 2004. La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).

VAN DER HAAR, Gemma; ZOOMERS, Andrea
2003 Las políticas de tierra en América Latina: tendencias y problemáticas actuales. En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año VII, N° 14. Santa Cruz de la Sierra. Octubre, 2003: CEJIS.

ZELEDÓN, Ricardo
1999 Discurso de inauguración del "Seminario Internacional de Derecho, Justicia Agraria y Ambiental por la paz", realizado del 26 al 30 de abril de 1999 en Guatemala.

Los cambios en la política de tierras

Elva Terceros C.
Abogada, Responsable del Programa Investigación CEJIS

Analizaremos brevemente algunas normas referidas al proceso de regularización del derecho propietario y el acceso a la tierra, partiendo de los decretos del ex presidente Carlos Mesa, que fueron derogados por el Presidente Evo Morales, incluyendo su proyecto de ley modificatorio de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, dirigido a viabilizar el acceso a la tierra y permitir el avance del proceso de saneamiento de la propiedad agraria.

Los decretos del presidente Mesa

El 17 de mayo de 2005, la Gaceta Oficial de Bolivia publicó el denominado "Plan Bolivia Productiva y Solidaria – Un nuevo Estado para Todos", que contenía 53 decretos supremos aprobados el día anterior por el gabinete del entonces presidente Mesa Gisbert. Cinco de los nuevos decretos se referían a la tierra y al desarrollo rural, y son los que analizaremos brevemente.

1) Decreto Supremo 28140, que reconoce la propiedad forestal

Este decreto en sus artículos 1 y 2, creaba un nuevo tipo de propiedad, la denominada "Propiedad Forestal", mientras la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley del SNRA) sólo reconoce seis tipos de propiedad: pequeña, mediana, empresa agropecuaria, comunaria y las Tierras Comunitarias de Origen (artículo 41); este nuevo tipo de propiedad para aquellas áreas destinadas al aprovechamiento forestal.

Con la propiedad forestal se buscaba eliminar el sistema de concesiones forestales en tierras fiscales y establecer la propiedad privada de la tierra para el aprovechamiento forestal, indicando que para acceder a este tipo de propiedad debían contar con un plan de manejo, así como del plan operativo anual para su aprovechamiento y limitarla solamente al aprovechamiento forestal.

Una vez difundido el decreto, las organizaciones sociales manifestaron su oposición y lograron que el presidente Rodríguez Veltzé suspendiera su aplicación. Posteriormente fue derogado por el actual presidente Evo Morales, mediante el Decreto Supremo 28732 (2006). La argumentación para derogarlo fue encontrada en: la Constitución Política del Estado, en su artículo 169, que reconoce los tipos de propiedad, empero no incluye la propiedad forestal; el artículo 41 de la Ley del SNRA que clasifica los tipos de propiedad en seis, tampoco contempla la propiedad forestal. La Ley Forestal en su artículo 28, que reconoce los derechos de utilización forestal a la concesión en tierras fiscales, la autorización de aprovechamiento en tierras de propiedad privada y los permisos de desmonte, tampoco prevé la propiedad forestal.

El Decreto Supremo 28732 abrogó además los derechos adquiridos con aplicación del decreto de Mesa, indicando y que deberán ajustarse a las disposiciones constitucionales y legales agrarias y forestales en vigencia, con lo que regularizó el tema, volviéndolo a su cauce legal, vale decir, dejó sin efecto la denominada propiedad forestal, por ser contraria a normas en vigencia de mayor jerarquía, ya que para el aprovechamiento forestal está reconocida la concesión forestal en tierras fiscales, cuando no es propiedad privada, en ese caso procede la autorización de aprovechamiento forestal.

2) Decreto Supremo 28148, que transfiere competencias jurídicas, administrativas y financieras de la Dirección Nacional y a las Direcciones Departamentales del INRA

El Decreto dispone:

a) La transferencia de importantes competencias jurídicas, administrativas y financieras del INRA Nacional a las Direcciones Departamentales

El Decreto transfería atribuciones de la Dirección Nacional a las Direcciones Departamentales del INRA, para emitir resoluciones declarativas y finales de saneamiento, y con esto les facultaba a desarrollar todo el proceso de saneamiento de tierras hasta concluirlo (artículo 3). El argumento era darle mayor celeridad a los trámites, pero desaparecía la instancia de supervisión y control. Por otra parte, de acuerdo a Ley, un funcionario público sólo, y en determinadas circunstancias, puede delegar atribuciones, quedándose con la facultad de recuperar competencias (Tamburini, 2005); en cambio mediante este Decreto, se hacía que la Dirección Nacional del INRA transfiera atribuciones, no delegará competencias.

En cuanto a la descentralización administrativa y financiera del INRA, facultaba a las Direcciones Departamentales a ejecutar el presupuesto asignado y el programa anual de contrataciones (artículo 4); esto sin abrir procesos de control social, lo que para efectos de resultados, no garantizaba el uso adecuado de recursos. En cambio, los Directores Departamentales adquirían amplias competencias para la disposición de fondos y adquisición de bienes y servicios personales.

b) Modificación atribuciones de la Dirección Nacional del INRA

Este Decreto asignaba nuevas competencias a la Dirección Nacional del INRA, como la atribución de "dirigir y reglamentar el proceso de saneamiento" (a. 17), estableciendo el control de calidad y la supervisión de los procedimientos ejecutados por las Direcciones Departamentales (Artículo 6).

La disposición del Decreto generaba confusión, porque es atribución de la Presidencia de la República y su gabinete ministerial, reglamentar el proceso agrario mediante Decretos Supremos, tal como lo estipula el artículo 96 de la Constitución Política del Estado. Mientras que lo que corresponde a la Dirección Nacional del INRA es la emisión de otras normas, como resoluciones administrativas y directrices que ayuden la aplicación de la legislación agraria. En cuanto al control y supervisión de calidad, esta norma también ignora las medidas de control social que desempeñan la Comisión Agraria Nacional y las Comisiones Agrarias Departamentales, como espacios donde las organizaciones e instancias públicas involucradas con la temática agraria discuten y recomiendan la emisión de normas del proceso agrario, tanto al INRA como a otras reparticiones públicas.

c) La participación de sectores sociales y particulares en el saneamiento no condicionará sus resultados

Esta disposición parece superflua, porque las autoridades públicas son las encargadas de la aplicación adecuada de la ley -tienen esa obligación-; la participación social o particular es de control para que estas normas sean aplicadas correctamente. Por otra parte, el artículo 72 parágrafo II de Ley del SNRA, refiriéndose a la participación de los pueblos indígenas dice: "*Se garantiza la participación de las comunidades y pueblos indígenas y originarios en la ejecución del Saneamiento (SAN-TCO)*". Las disposiciones del artículo 6 Convenio N° 169 de la organización Internacional del Trabajo y la Constitución Política del Estado, artículo 7, también garantizan la participación de todos los que tengan interés legal, entonces nos planteamos la interrogante de ¿qué sentido tiene el artículo 6 de ese decreto?, tal vez, ¡limitar la participación!.

d) Eliminación del saneamiento simple de oficio

Con esta disposición solamente se debía regularizar el derecho propietario de las tierras a través del saneamiento simple a pedido de parte, es decir, todos deberán pagar los costos del saneamiento. Esta medida afectaba conquistas de las organizaciones campesinas, recogidas en la Ley del SNRA (Disposición Final Quinta), cuando establece que es obligación del Estado ejecutar el saneamiento de la pequeña propiedad, no estando sujetas al pago de la tasa de saneamiento.

e) El informe técnico sobre la solicitud de saneamiento debe incluir información de sobreposición con áreas con título ejecutorial o expediente agrario en trámite

Implica que las solicitudes de saneamiento simple pueden ser rechazadas, en caso de existir sobreposición con áreas de procesos agrarios o títulos ejecutoriales identificados en gabinete. La preocupación radica en que esta disposición va contra el objetivo de la Ley del SNRA, que es el saneamiento de la propiedad agraria (artículo 1) dirigido a regularizar y/o perfeccionar el derecho de propiedad (artículo 66).

La medida también contradice el artículo 22 de la Constitución Política del Estado, que garantiza la propiedad privada, siempre que esta cumpla una función social, al entender que el derecho de propiedad de la tierra no es absoluto, y, una forma de control y regulación, es mediante el saneamiento que está siendo desnaturalizado al no poder hacerlo en áreas de sobreposición con títulos o trámites, independientemente que estén o no cumpliendo la función social o económico-social, cuyos documentos tengan vicios de nulidad.

f) Facultad del Director Nacional del INRA para habilitar o autorizar empresas privadas, para que además de ejecutar las pericias de campo intervengan en los otros servicios del saneamiento

Esto significa "privatizar la ejecución del proceso de saneamiento", que estaría fuera del alcance de muchos pequeños propietarios, por el alto costo de los servicios de las empresas. Además que se está restringiendo la intervención del Estado en el control de la ejecución del saneamiento, que por ley tiene la obligación de ejecutarlo de manera gratuita, para la pequeña propiedad.

El Decreto Supremo 28140 fue dejado en suspenso en la gestión de Rodríguez Veltzé, argumentando restituir la legalidad agraria, a fin de evitar contradicciones, observaciones e impugnaciones ante instancias jurisdiccionales, con excepción de los artículos referidos a la Evaluación Técnica Jurídica y el Procedimiento Especial para la Titulación y Certificación Sin Más Trámite.

El Presidente Morales, explicando que el decreto alteraba el orden de atribuciones y competencias establecidas en la Ley del SNRA, generando con ello contradicciones y dilaciones en la aplicación de las normas agrarias y considerando disposiciones legales que reconocen como máxima autoridad a la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), y encargada de la dirección, coordinación y supervisión del cumplimiento de las atribuciones conferidas por la Ley al INRA, dictó el Decreto Supremo 28738 -2 de junio de 2006-, derogando el Decreto Supremo 28140, sólo manteniendo vigentes, con carácter excepcional los artículos referidos a la Evaluación Técnica Jurídica y el Procedimiento Especial para la Titulación y Certificación Sin Más Trámite y sólo para procesos de saneamiento iniciados en el marco de esa disposición.

3) **Decreto Supremo 28160, establece una política de acceso a la tierra y desarrollo productivo, complementario a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria**

Este Decreto *contiene* tres componentes:

1. Acceso a tierras, por compra con créditos reembolsables

Estos fondos deben ser los que el Estado capte por donación, no pudiendo el Tesoro General de la Nación aportar recursos a esta política. Los recursos deben ser manejados por entidades financieras estatales que los canalizan a las comunidades y organizaciones de campesinos, como crédito rotativo, con un interés no menor al costo que represente obtener y manejar estos recursos y acomodados con garantía hipotecaria.

2. Inversiones comunitarias, a través de co-financiamiento, vía créditos no reembolsables

Aplicable sólo a indígenas, campesinos o colonizadores que hubiesen accedido a la línea rotatoria de créditos para la compra de tierras y los beneficiarios deberán comprometer una contraparte de no menor al 20% del valor de los proyectos.

3. Asistencia Técnica

Apoyo a las comunidades y asociaciones, tanto para el acceso a tierras, como en la producción para el logro de los objetivos de desarrollo productivo.

Parámetros de elegibilidad de beneficiarios

Pueden ser beneficiarios:

- Familias pobres sin tierras o que las poseen insuficientemente; organizados de manera comunitaria;
- Con ingresos menores a 18.000 Bolivianos anuales y un patrimonio familiar menor a 25.000 bolivianos;
- Que no hubieran sido beneficiados con otros programas de Reforma Agraria;
- Que no sean funcionarios públicos o estén involucrados en actividades oficiales remuneradas;
- Tener cinco años de experiencia (comprobados) en actividades agropecuarias;
- Que no hubieren adquirido los últimos tres años una propiedad superior a la pequeña;
- Que no estén involucrados en tomas de tierras de manera ilegal;
- No ser beneficiario de herencia familiar de una unidad superior a la pequeña propiedad;
- Cumplir con el compromiso de devolver los fondos prestados;
- Presentar un perfil económico que demuestre capacidad de repago;
- No registren deudas castigadas o en mora en el sistema financiero.

2. Parámetros de elegibilidad de propiedades a ser compradas:

- No tener ningún impedimento legal para su transferencia;
- No estar en litigio;
- Contar con título inscrito en derechos reales;

- Estar en proceso de saneamiento y no tener conflicto;
- Que no hayan sido objeto de toma organizada de tierras;
- Que no se encuentren en áreas Protegidas, sitios de patrimonio cultural, incluyendo sitios arqueológicos, históricos y religiosos o sagrados o área cuya capacidad de uso mayor sea forestal;
- Con capacidad de uso mayor agropecuaria;
- Que no contengan más de 40% de área de monte;
- Con capacidad para soportar a las familias, garantizando la sostenibilidad de los recursos naturales;
- Que no estén en áreas inundadizas y sean altamente riesgosas para la actividad agrícola;
- El precio de estar acorde a los del mercado local, compatibles para el tipo de actividades pretendido por el beneficiario;
- No estar en áreas de demandas de TCO en proceso de saneamiento.

3. Áreas de ejecución de la política

Sólo en aquellos municipios que se comprometan a destinar un 20% de contraparte para el desarrollo productivo y social de los beneficiarios;

En general, esta política estaba orientada a liberalizar definitivamente al mercado el recurso tierra y dejar de lado el régimen agrario establecido en la Constitución Política del Estado. Los fondos son sólo para la compra de tierras, y para acceder a este sistema debe bajar la conflictividad en el área rural, ya que estarían exentos de acceso a estos créditos quienes hubieran demandado la afectación de tierras o la dotación a los que no la tienen denunciando incumplimiento de la función económico-social, fraude y otros. Por último, este programa será sostenido solamente por la buena voluntad de los organismos internacionales (multilaterales) que apuesten a ésta medida, y por la capacidad de pago que tengan los beneficiarios, ya que el Tesoro General de la Nación no puede aportar fondos públicos.

Si tomamos en cuenta que el mercado de tierras para sectores campesinos e indígenas ha fracasado en todos los países donde ha sido implementado, y que la experiencia de los "fondos rotativos" hace mucho tiempo dejó de ser aplicada en Bolivia, por resultar perjudicial para los supuestos beneficiarios. Se puede presumir que ésta política, como herramienta para el acceso a tierras productivas, es una solución condenada al fracaso.

Este sistema no resuelve el problema de estructura de tenencia inequitativa de tierras y su mercado ilegal de apropiación. Por el contrario, si se hace una lectura concordada de este decreto con el 28148, está claro que el proceso de saneamiento dejará de ser el mecanismo de transparentación de los derechos agrarios y de la recuperación para la redistribución de tierras en el país, para que paulatinamente (como por si acaso está sucediendo), formalice la actual estructura de tenencia de tierras.

El presidente Morales mediante Decreto Supremo 28734, modificó el Decreto Supremo 28160, indicando que entre los objetivos de la Ley del SNRA, se encuentran, el garantizar el derecho propietario sobre la tierra, así como regular el saneamiento de la propiedad agraria; por lo que:

1) Eliminó el artículo referido a la elegibilidad de los beneficiarios, y en la elegibilidad de las propiedades, eliminó las propiedades en saneamiento y sustituyó el registro en Derechos Reales por propiedades en las que sus dueños posean título ejecutorial o certificado de saneamiento emitido por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, inscrito en Derechos Reales.

El artículo 8, referido a las áreas de ejecución, fue sustituido por la aplicación inicial del proyecto en tres municipios del departamento de Santa Cruz: Mineros, Pailón y Charagua (TCO Charagua Norte y Bajo Isoso) a través de la Unidad Técnica dependiente del Viceministerio de Tierras, por medio de convenios de apoyo y co-ejecución con la prefectura de Santa Cruz y los gobiernos municipales.

4) Decreto Supremo 28153, que aprueba la *"Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural – ENDAR-"*

La ENDAR tenía como objetivo incrementar el empleo y el ingreso de la población rural, para alcanzar seguridad alimentaria y reducir la pobreza, en el marco de equidad social, cultural y de género; partiendo de entender que el sector agropecuario boliviano se encuentra estancado en su proceso de desarrollo, y que ese contexto afecta a la economía campesina, sumida en la pobreza y retraso tecnológico, al igual que a la economía agro-empresarial, además perjudicada profundamente por la crisis internacional, el costo-país y las deficiencias estructurales para el acceso a servicios de apoyo a la producción y comercialización agropecuarias (Maca, 24-25).

En cuanto a la tierra, el componente "Acceso y uso sostenible de la tierra" (Maca, 42-45), está dirigido a reorientar las políticas de distribución de tierras, planteando que el Estado ya no se limite a "regalar" la tierra sino a propiciar que el beneficiario acceda a la misma con algún aporte propio; indicando que ya no son suficientes los mecanismos de dotación y adjudicación individual de tierras, sino que se deben establecer nuevos procedimientos de acceso, los que estarían condicionados al manejo y aprovechamiento sostenible y productivo en el altiplano y los valles, y la cualificación de la producción y la productividad agropecuaria a través de mejores tecnologías y prácticas de manejo, denominado "uso intensivo sostenible" en las tierras bajas.

Entre los nuevos procedimientos de distribución de tierras, se encuentra por ejemplo, la denominada propiedad forestal, o los fondos rotatorios para acceso a tierras, con aporte propio de los interesados, su articulación a planes de desarrollo económico local, a créditos bancarios, y a la compra de tierras que estén en manos de entidades financieras. Así como la protección de los derechos

forestales, debiendo ser tomados en cuenta durante todo el proceso de saneamiento.

Por otro lado, determina que la regularización y acceso a la tierra debe articularse al uso productivo y sostenible de la misma, en observancia de su capacidad de uso mayor, con el objetivo de "facilitar el acceso a la tierra con fines productivos y sostenibles de acuerdo a la capacidad de uso mayor, desarrollando acciones que permitan la incorporación adecuada de los propietarios a la economía". Por lo que se debe promover la utilización de la categoría de Capacidad de Uso Mayor de la Tierra (CUMAT) y la elaboración de los Planes de Ordenamiento Predial (POP), así como el fortalecimiento de los sistemas regulatorios del uso sostenible de la tierra, con el SIRENARE y la Superintendencia Agraria.

Como hemos visto, los contenidos del componente tierra de la ENDAR, desvirtúan y contradicen disposiciones fundamentales del "Régimen agrario y campesino" de la Constitución Política del Estado (artículos 165 al 173, así como el artículo 7, inciso i), la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, la Ley Forestal y la Ley del Medio Ambiente. La ENDAR modifica los objetivos y fundamentos de la reforma agraria de 1953 y el proceso agrario iniciado en 1996, que están también dirigidos a cambiar la inequitativa estructura de tenencia de tierras en Bolivia.

La ENDAR establecer una política que incentiva el mercado de tierras y beneficia a quienes poseen ilegalmente este recurso o la han perdido ante entidades financieras, con lo que el Estado se desliga de su obligación del control del cumplimiento de la función social de la propiedad agraria, la distribución, el reagrupamiento y la redistribución de la propiedad agraria; ya que se orienta a fomentar los mecanismos de asignación del recurso tierra a través del mercado.

Como ya se indicó, la aplicación de estas políticas de mercado, no resuelve las inequidades ni la situación de pobreza de grandes sectores sociales rurales. Se trata de una estrategia que termina favoreciendo a quienes en la cadena productiva disponen de las mejores condiciones (propiedad de tierras, acceso a créditos, acceso a mercados internos y externos).

No es aceptable para un Estado encarar el problema estructural del acceso a la tierra y a los recursos naturales desde una perspectiva mercantilista, que por encima del valor social, ecológico y cultural de la tierra, coloque su valor económico, considerando a la tierra sólo como un "bien transable" y estructurando las políticas públicas agrarias a partir de este razonamiento comercial (Rada, 2005).

Nuevos decretos

Además de derogar o modificar los Decretos Mesa, el Presidente Morales, puso en vigencia otros cuatro decretos, con los que desarrolla parte de su política de tierras, dirigidos a agilizar los procesos de regularización del derecho propietario a las tierras, y facilitar el acceso a este recurso a quienes no la tienen.

1) Decreto Supremo 28733, de distribución de tierras fiscales

Este decreto busca viabilizar la dotación de las tierras declaradas fiscales y las que sean declaradas fiscales a la conclusión del saneamiento. Las tierras fiscales disponibles susceptibles de dotación serían además de las declaradas fiscales en los procesos de saneamiento, las revertidas por otros procedimientos, las expropiadas y las fiscales de áreas protegidas que no tengan restricción expresa para su distribución exclusivamente a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o aquellas que la posean insuficientemente (artículo 1).

El Decreto entiende como comunidad campesina a las comunidades extractivistas, de trabajadores asalariados del campo y de colonizadores, y establece un procedimiento más expedito y con plazos más cortos para llegar a la dotación, respetando la capacidad de uso y el plan de uso de suelo, de acuerdo a las necesidades socioeconómicas y las preferencias legales. También se reconoce la expropiación de las tierras dotadas que no se exploten de manera sostenible y conforme a la capacidad de uso mayor de la tierra, utilizando la causal de conservación y protección de la biodiversidad (Disposición Final Cuarta).

Este decreto ha creado el Registro Único Nacional de Tierras Fiscales (RUNTF) y el Registro Único Nacional de Beneficiarios (RUNB), con la finalidad de contar con información transparente y generar un proceso ordenado de distribución de tierras fiscales (Disposición Final Primera y Segunda). El registro de tierras potencialmente fiscales, encontrado en los procesos de saneamiento, con el trabajo de campo, así como garantizar el control de las mismas hasta la declaratoria de área saneada (Disposición Final Tercera), también determina que el INRA priorizará la conclusión del proceso de saneamiento de las áreas donde se identifiquen tierras potencialmente fiscales.

Este decreto ha sido dictado con el fin de dar viabilidad a uno de los objetivos de la Ley del SNRA, que no había podido cumplirse en estos casi diez años de su aplicación, la redistribución de la tierra a aquellos que la necesitan, respetando las disposiciones constitucionales en sentido que la tierra debe cumplir una función social y que los campesinos tienen derecho a la dotación de tierras.

2) Decreto Supremo 28735, adecuación de criterios de fijación del valor concesional por adjudicación

Basado en el artículo 74 parágrafo I de la Ley del SNRA, referido a la adjudicación simple en favor de colonizadores individuales, cuyo valor concesional debe ser fijado por la Superintendencia Agraria. El Decreto Supremo, aplicable en la sub-zona Santa Cruz, indica que será fijado un valor concesional cuando la extensión superficial total no supere las sesenta y cinco hectáreas (65

hectáreas) y siempre que no exceda las cincuenta hectáreas (50 hectáreas) de terreno cultivable; pero que bajo ningún argumento podrá ser utilizado para encubrir fraccionamiento de propiedades.

3) Decreto Supremo 28736, declara emergencia nacional la conclusión del saneamiento en todo el territorio nacional

Para este cometido el Estado debe disponer de todas sus capacidades (artículo 1) y garantizar la participación de las organizaciones sociales y de productores. Los representantes de esas organizaciones están facultados para firmar formularios de saneamiento, presentar las observaciones que consideren necesarias, en cualquier fase del proceso, y obtener copias de la documentación. La no participación de estos representantes no suspende ni anula la ejecución de ningún acto programado; también puede intervenir en el control el Defensor del Pueblo, mediante sus órganos competentes, así como cualquier persona podrá solicitar información (artículo 2).

Las medidas precautorias a adoptarse dentro de cualquier procedimiento de competencia del INRA, deberán ser proporcionales con la amenaza o riesgo del caso concreto, como inmovilización, desalojo, paralización de trabajos, etc. (artículo 4) y el apoyo de la fuerza pública para el desalojo, sin más requisitoria que la exhibición del testimonio o copia legalizada de la resolución administrativa (artículo 5).

Prioriza y garantiza la participación de las mujeres jefas de familia, en caso de matrimonios y de uniones conyugales libres o de hecho, pues los títulos ejecutoriales y/o certificados de saneamiento, deben ser emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes. En todos los casos de copropietarios, mujeres y hombres, los títulos ejecutoriales y/o certificados de saneamiento deben emitirse también a nombre de la o las mujeres que se encuentren trabajando la tierra, independientemente de su estado civil y siempre se consignará el nombre de la mujer en primer lugar (artículo 3).

Este decreto contiene elementos importantes para viabilizar los procesos de saneamiento; el primero con la apertura del control social y el último con la aplicación de las medidas precautorias que permiten proteger derechos hasta la conclusión del saneamiento y el reconocimiento del mejor derecho. En lo referido a la participación de las mujeres, este decreto permite hacer real y efectiva, garantizando que sean tomadas en cuenta al reconocer derechos propietarios, cuando está asentada en un área y/o es parte de una familia, lo que va permitir evitar ciertas injusticias.

4) Decreto Supremo 28737, para regular los procesos de selección y contratación de personal del Instituto Nacional de Reforma Agraria

En los procesos de selección y contratación de personal se debe garantizar:

a) La total y absoluta transparencia, con efectiva publicidad de los procesos;
b) La impugnación debidamente fundada de candidatos o postulantes;
c) La participación de organizaciones sociales y de la sociedad civil, cuando así se requiera;
d) Conocimiento del idioma nativo para trabajar en ciertos departamentos;
e) Conocimiento de la realidad social, de organizaciones sociales y agropecuarias relacionadas con al tierra, el medio ambiente, la actividad forestal y los conflictos.

Las organizaciones sociales y de la sociedad civil participarán como veedores, aunque su inasistencia no dará lugar a la nulidad del proceso (artículo 6), y cuando fuere necesario se invitará a instancias especializadas, organizaciones sociales y sociedad civil, y se valoraran las impugnaciones fundadas presentadas contra los candidatos o postulantes cada cargo.

Este procedimiento aparte de garantizar transparencia en la contratación de personal, va a permitir que las observaciones y sugerencias de las organizaciones sociales y la sociedad civil en general, provean al INRA de la mayor información para tomar decisiones más acertadas en la contratación del personal.

Propuesta de ley modificatoria de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria

Esta propuesta ha sido denominada, "de reconducción comunitaria de la reforma agraria", y entre lo más importantes del contenido propuesto se tiene:

Para enfrentar el problema de identificación de las comunidades, propone que las personalidades jurídicas para pueblos o comunidades indígenas y originarios o comunidades campesinas, pueda ser alternativamente otorgada por la Presidencia de la República.

En lo jurisdiccional plantea que la judicatura agraria además de ser órgano de administración de justicia agraria, lo sea también para la actividad forestal y de uso y aprovechamiento de aguas y otros; para lo que plantea completar el Tribunal Agrario Nacional a diez vocales; que los jueces agrarios no podrán conocer interdictos agrarios sobre predios que no hayan sido previamente saneados, salvando los relacionados con la pequeña propiedad y propiedades comunitarias, y que durante el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, las sentencias emergentes de interdictos posesorios pronunciados por los jueces agrarios no tienen carácter vinculante respecto a la constitución de derechos de propiedad por parte del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Distribución de la propiedad:

- En cuanto a la distribución de la tierra, propone que las tierras fiscales sean dotadas comunitariamente o adjudicadas, con base a la capacidad de uso mayor de la tierra;
- Que la propiedad agraria, bajo nin-

gún título, podrá dividirse en superficies menores a la pequeña propiedad. Las sucesiones hereditarias se mantendrán bajo régimen de indivisión forzosa. Con excepción del solar campesino, la propiedad agraria tampoco podrá titularse en superficies menores a la máxima de la pequeña propiedad, salvo que sea resultados del proceso de saneamiento;

Reversión de la propiedad:

- Es causal de reversión el incumplimiento total o parcial de la Función Económica Social por ser perjudicial al interés colectivo.
- Serán revertidas a dominio originario de la Nación, sin indemnización alguna, las tierras cuyo uso perjudique el interés colectivo calificado por esta Ley, en concordancia con lo que dispone la Constitución Política del Estado;
- La reversión de predios que contando con título exento de vicios de nulidad no cumplen total o parcialmente con la función económico-social;
- Reversión especial y durante el proceso de saneamiento, si se tratare de predios con título exento de vicios de nulidad;
- Procederá de oficio o por denuncia de la Superintendencia Agraria, la Comisión Agraria Nacional, las Comisiones Agrarias Departamentales y organizaciones sociales agrarias.

Expropiación de la propiedad:

- La Expropiación por causa de utilidad pública calificada por Ley, previo pago de una justa indemnización;
- Las tierras expropiadas por la causal de utilidad pública serán dotadas a favor de pueblos indígenas y/o originarios a los que el proceso de saneamiento de la propiedad agraria no haya dotado tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar su subsistencia física y reproducción étnica.

Mantenimiento de la información catastral, con la transferencia de la propiedad agraria:

- Mientras dure la ejecución del proceso de saneamiento, las propiedades que no cuenten con títulos ejecutoriales emitidos ni trámites agrarios que las respalden, deberán solicitar autorización y registro de transferencia al INRA, bajo pena de nulidad;
- Una Vez concluido el proceso de saneamiento y a los efectos de mantenimiento y actualización de la información catastral de la propiedad agraria, las siguientes y sucesivas transferencias deberán contar con registro en el INRA, y para el caso de propiedades medianas y empresa Agropecuarias además el cumplimiento de la Función Económico Social verificado por el INRA;
- El INRA coordinará con la Municipios los procedimientos necesarios para el mantenimiento y actualización de la información catastral.

Algunos criterios o lineamientos generales:

- Cuando el proceso de saneamiento de la propiedad agraria no haya dotado tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar la subsistencia física y reproducción étnica a pueblos indígenas y originario, y existiesen tierras fiscales colindantes con concesiones forestales, se establecerán los mecanismos necesarios para afectar dichas concesiones con la finalidad de dotarlas al pueblo indígena u originario respectivo, previa reparación de posibles daños.
- La titulación de procesos agrarios en trámite, de propiedades cuya superficie de igual o menor a la pequeña propiedad agrícola o propiedades comunarias.
- El reconocimiento y garantía del saneamiento interno como medio conciliatorio para el desarrollo y resolución del proceso, al interior de las colonias y comunidades campesinas.
- La tutela del derecho de propiedad y de la posesión agraria se basa en el cumplimiento de la función económico-social o función social.

El Presidente del Servicio Nacional de Reforma Agraria previa evaluación y valoración de la ejecución del proceso de saneamiento, en un plazo no mayor a 60 días calendario de vigencia de la ley, establecerá mediante Decreto Supremo la ampliación del plazo para la ejecución del proceso de saneamiento agrario.

Con este proyecto de ley se intenta enfrentar más ágilmente el proceso de saneamiento, dándole un nuevo plazo, recordemos que el que le dio la Ley del SNRA vence el 18 de octubre de 2006, y por otro lado, por viabilizar uno de los objetivos de la Ley de 1996, permitir el acceso a tierra a quienes no la tienen y controlar el cumplimiento de la función social o recuperar esas áreas por medio de la reversión o expropiación, así como facilitar el saneamiento de la propiedad agraria.

Política departamental de acceso a la tierra

La prefectura de Santa Cruz ha hacho pública la denominada "Política Departamental de Acceso y Uso Sostenible de los Recursos Naturales Renovables de Santa Cruz", donde indica que su objetivo es crear las condiciones de estabilidad social, seguridad jurídica y desarrollo productivo sostenible, donde para el acceso a la tierra, plantea lo que denomina el acceso equitativo y democrático a la tierra, seguridad jurídica.

Donde indica que se debe garantizar el acceso equitativo y democrático a la tierra y el respeto de los derechos legalmente otorgados. Teniendo a la capacidad de uso mayor de la tierra como el factor fundamental para acceder y conservar los derechos sobre la tierra. Para favorecer a los sectores

campesinos e indígenas del Departamento, indica que promoverá y favorecerá los asentamientos planificados de acuerdo a la Ley y evitará acciones de avasallamiento de tierras, el mantenimiento de tierras adquiridas ilegalmente y la concentración de la propiedad agraria con fines especulativos y sin cumplir la función económica social

Dice que la equidad, y la capacidad de uso mayor de la tierra, acceso a la tierra y la seguridad jurídica es la base fundamental para el desarrollo económico, ésta política esta orientada a garantizar el respeto a los derechos legalmente otorgados y a favorecer los asentamientos planificados en el marco de la Ley y los procedimientos establecidos para estimular las actividades económicas sostenibles y evitar acciones de avasallamiento de tierras, el mantenimiento de tierras adquiridas ilegalmente y la concentración de la propiedad agraria con fines especulativos y sin cumplir la función económica social.

Plantea que se debe agilizar y transparentar el saneamiento de la propiedad agraria, haciendo partícipes del proceso a los municipios y desde la Prefectura se promoverá la creación de un Fondo de Tierras como un instrumento que permita a los habitantes rurales del departamento, acceder a predios con aptitud agropecuaria. Que las superficies a ser transferidas por medio del Fondo de Tierras serán otorgadas en calidad de venta, estableciéndose plazos de pago racionales y su precio se establecerá en función del valor catastral establecido por el gobierno municipal.

El Fondo de Tierras, tendrá las siguientes fuentes:

- Un fondo rotativo para la compra de propiedades con recursos prefecturales;
- Que la prefectura hará las gestiones para que las propiedades rurales que se encuentran como garantía en la Financiera de Desarrollo (FINDESA), sean asignadas al Fondo de Tierras, para que se distribuyan a los productores rurales. Donaciones de organismos nacionales y externos;
- Cesión solidaria de tierra por parte de los propietarios;
- Se harán gestiones para conseguir recursos de cooperación y que así también con propietarios que tengan tierras saneadas para que puedan ceder parte de sus tierras para ese fondo de tierras.

La política de la prefectura, reivindica las disposiciones del derogado Decreto Supremo 28148, planteado la desconcentración técnica, operativa, jurídica y administrativa-financiera del INRA y que para la distribución de tierras, la Comisión Agraria Departamental, dictamine y defina, de acuerdo al uso mayor y a las necesidades socioeconómicas del departamento; planes de fortalecimiento de la Superintendencia Agraria y en coordinación con la prefectura, las entidades del Estado, los gobiernos municipales y los actores sociales y económicos.

En cuanto al los recursos para la producción, indica que se debe permitir la hipoteca de la pequeña propiedad, a fin de que este sector social sea sujeto de crédito; aclara que la mejora de las condiciones de vida de la población no viene solo por su acceso a la tierra, y que más bien la tendencia en el mundo, es la disminución de la población dedicada a la agricultura y que más bien van al desarrollo de los sectores de la transformación y servicios en las áreas urbanas.

La política prefectural, continúa con los lineamientos de los decretos Mesa, dejar el acceso de tierras al mercado, con los famosos fondos de tierras, recuperar tierras en liquidación o por donaciones, tanto de dinero -de la cooperación internacional- como de tierras –de los propietarios que tengan saneadas sus tierras y quieran donar parte de su propiedad-, como si así se va enfrentar el acceso inequitativo a la tierra o el desarrollo rural.

La prefectura justifica su política indicando que la tendencia en el mundo es la concentración de la población rural en las áreas urbanas, por lo que no es tanto problema el acceso a la tierra; pero esta claro estamos hablando de industrialización en las áreas urbanas, que les permita acoger a la población rural en condiciones adecuadas, están dadas o se está avanzando para esas condiciones de nuestro país, o más bien debemos enfrentar el problema rural, en el área rural, buscando el mejor acceso a la tierra, con apoyo y servicios para la producción.

Uno de los problemas que no ha podido ser superado, es la regularización del derecho propietario a la tierra, adecuado a lo que estipulan las leyes en vigencia, Constitución Política del Estado, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, previsto en 1996 mediante el saneamiento que debía ejecutarse en diez años, se han cumplido estos y el saneamiento no ha avanzado.

Por eso pueden ser importantes los decretos emitidos en la gestión del Presidente Morales y su proyecto de Ley, que fundamentalmente están dirigidos a facilitar el cumplimiento de este cometido, la regularización del derecho propietario a la tierra y también, la distribución y redistribución de la tierra, por verificación del cumplimiento de la función social o económico social, o necesidad, igual previsto en estas normas pero con mucha deuda en su ejecución.

Los otros temas que hacen a la integralidad de la cuestión agraria, deberán ser encarados en el proceso constituyente, porque hacen a políticas que prevean desde el acceso a la tierra, el control de uso, la producción, el mercado, la capacitación, entre otros.

Bibliografía

OIT
1989 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

BOLIVIA, LEYES, DECRETOS
1995 Constitución Política del Estado, reformada por ley N° 1615 del 6 de febrero de 1995 y reformada por Ley N° 2631del 20 de febrero de 2004.

1992 Ley del Medio Ambiente, Ley 1333 del 27 abril de 1992.

1996 Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, ley N° 1715 del 18 de octubre de 1996.

1996 Ley Forestal, Ley N° 1700 del 12 de julio de 1996.

2005 Decreto Supremo N° 28140 del 16 de mayo de 2005.

2005 Decreto Supremo N° *28148* del 16 de mayo de 2005.

2005 Decreto Supremo N° 28160 del 16 de mayo de 2005.

2005 Decreto Supremo N° 28153 del 16 de mayo de 2005.

2006 Decreto Supremo N° 28732 del 2 de junio de 2006.

2006 Decreto Supremo N° 28733 del 2 de junio de 2006.

2006 Decreto Supremo N° 28734 del 2 de junio de 2006.

2006 Decreto Supremo N° 28735 del 2 de junio de 2006.

2006 Decreto Supremo N° 28736 del 2 de junio de 2006.

2006 Decreto Supremo N° 28737 del 2 de junio de 2006.

PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ

2006 Política departamental de acceso y uso sostenible de los recursos naturales renovables de Santa Cruz. Santa Cruz, mayo 2006: Prefectura del Departamento de Santa Cruz, Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

VICEMINISTERIO DE TIERRAS
2006 Propuesta de ley modificatoria de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

TAMBURINI, Leonardo
2005 Análisis de los decretos Mesa.

RADA, Alfredo
2005 Análisis de la ENDAR

MACA
2005 Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR). La Paz, junio 2005: Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, Viceministerio de Asuntos Campesinos y Desarrollo Rural, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios y Riego y Viceministerio de Desarrollo Alternativo.

CAPÍTULO V

DEMANDAS DE TIERRAS INDÍGENAS EN SANTA CRUZ

Monte Verde en la recta final
Leonardo Tamburini

El territorio indígena Ayoreo
Elva Terceros C.

TCO ESECATATO AUNA KIIXH
Identidad indígena en el municipio de San Rafael de Velasco
Leonardo Tamburini

La regularización propietaria de los territorios indígenas: Lomerío y Pantanal
Elva Terceros C., Deborah Díaz A.

La consolidación del Territorio Guarayú: Estudio de la TCO Guarayos
Jorge E. Acuña M.

Monte Verde en la recta final

Leonardo Tamburini
Director Ejecutivo de CEJIS

I. Introducción

Los acontecimientos político-institucionales que dominaron el escenario nacional en el trienio 2003-2005[1], confirmaron la tradicional dinámica del proceso de saneamiento de Monte Verde. La comisión de irregularidades por la institucionalidad agraria, así como los tibios progresos que se obtuvieron después de acciones de presión social de las comunidades chiquitanas, fue la tónica que primó en las diferentes etapas del proceso. La situación de avance actual, en efecto, ha tenido como factor determinante las movilizaciones sociales que tuvieron gran repercusión e impacto nacional en este período.

En abril de 2004, doce indígenas paikonekas recuperaron las 15.000 hectáreas de territorio que la supuesta Cooperativa "La Unidad" mantenía en su poder con custodios armados[2] supuestamente pagados por la empresa Aceite FINO S.A., propiedad del grupo empresarial Romero de origen peruano. La acción, reforzada por las otras dos centrales demandantes, se produjo como reacción a una sentencia del Tribunal Agrario Nacional, que de manera completamente ilegal y prevaricadora, anuló una resolución del INRA que había determinado la improcedencia de la titulación y desalojo del predio, abriendo la posibilidad de que vuelvan a consolidarse en la zona.

[1] En octubre de 2003 huyó a los EE.UU. el entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, obligado por una insurrección popular que costó la vida de más de 60 personas, más conocida como la "guerra del gas". Le sucedió el vicepresidente Carlos Mesa, obligado a renunciar en junio de 2005 por un levantamiento popular liderizado por los trabajadores y cooperativistas mineros, quienes sitiaron Sucre, donde sesionaba extraordinariamente el Congreso, impidiendo además la sucesión (constitucional) de los presidentes de las cámaras legislativas, por lo que debió asumir la primera magistratura el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé. Éste dejó el cargo al actual presidente Evo Morales Aima, quien ganó las elecciones generales el 18 de diciembre de 2005.

[2] EL DEBER, 17 abril 2004.

Como medida complementaria a la toma, comenzó en San Javier lo que sería la V Marcha Indígena, Campesina y del Movimiento Sin Tierra, que culminaría en Puerto Pailas, a pocos kilómetros de Santa Cruz. Con esta movilización se atendieron parcialmente un conjunto de demandas agrarias de los sectores movilizados, y se asumió el compromiso de ejecución de varios actos procesales importantes para el trámite de la titulación de Monte Verde.

En tercer lugar, ya en octubre de 2005, entre 300 y 500 chiquitanos de Concepción, San Javier y Lomerío, tomaron la Subprefectura de la provincia Ñuflo de Chávez, en Concepción, por más de una semana. Se relanzó de esta forma el delicado proceso de replanteos y desalojos en el territorio que venía ejecutando el INRA y que pretendían paralizar los sectores afectados. La situación se desbordó con el secuestro de la brigada del INRA y de sus equipos de medición, por algunos hacendados ilegales afectados, y la pública toma de posición validando el hecho, del propio subprefecto de la provincia y ex presidente del Comité Cívico local, paradójicamente responsable por Ley, de la conservación del orden público y seguridad de las personas. El reinicio de esta fundamental y definitiva etapa, con plena participación indígena en el proceso, devolvió cierta tranquilidad a las comunidades que reclamaban mayor agilidad en la conclusión del saneamiento en curso y legalidad en esta delicada y definitoria etapa del proceso.

II. Avance por etapas

Cuadro 1:
Ficha resumen SAN-TCO MONTE VERDE

1. Denominación de la Tierra Comunitaria de Origen	MONTE VERDE
2. Superficie y ubicación geográfica de la demanda.	• 1.159.173 has. • Noreste del Departamento de Santa Cruz; provincia Ñuflo de Chávez, municipios Concepción y San Javier.
3. Superficie inmovilizada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria.	• 1.059.964,2698 has
4. Datos ecológicos.	• Bosque semideciduo, tipo siempre verde. • Temperatura media anual 23° - 25° C • Precipitación media anual 1.010 - 1.104 mm
5. Identidad étnica del pueblo demandante y su población.	• Chiquitana • 127 comunidades (10.000 habitantes aprox.).
6. Organizaciones demandantes.	• Central Indígena de Comunidades de Concepción (CICC); • Central Indígena Paikoneka de San Javier (CIP-SJ); • Central Indígena de Comunidades del Oriente de Lomerío (CICOL).
7. Cumplimiento de etapas en el proceso de titulación: 7.1 Demanda 7.2 Admisión 7.4 Pericias de Campo 7.5 Evaluación Técnico Jurídica 7.6 Exposición Pública de Resultados 7.6 Emisión de Resoluciones Finales de Saneamiento de particulares en la TCO. 7.7 Procesos ante el Tribunal Agrario Nacional 7.8 Replanteos y Desalojos de particulares previo a la titulación de la TCO.	• 25 enero de 1995 • 7 marzo de 1996 • noviembre de 1998 – diciembre1999 • enero de 2000 – octubre 2002 • noviembre 2002 – diciembre 2002 • junio 2003 – diciembre 2005 • julio 2003 – 2006 (en curso) • septiembre de 2005 – 2006 (en curso)
8. Estado actual.	• 5 Procesos pendientes ante el Tribunal Agrario Nacional –Tribunal Constitucional. **Superficie: 11.212,6130 has.** • **22** Predios de particulares pendientes de replanteos: **Superficie: 42.661,1689has.** • **57** Predios de particulares pendientes para notificar por desalojo ante el INRA. **Superficie: 238.288,1493 has.**

En la actualidad, un pueblo indígena en Bolivia, para regularizar los derechos sobre su territorio ancestral debe cumplir, de acuerdo a la legislación vigente, veintidós (22) etapas procesales[3] y varios años de intrincados y sinuosos trámites burocráticos. Monte Verde se encuentra en medio de las últimas dos fases: a) las impugnaciones de los particulares de las Resoluciones Finales de Saneamiento ante el Tribunal Agrario Nacional y b) los desalojos y replanteos de particulares que no consolidaron derechos, o lo hicieron parcialmente en el área saneada. Haber llegado hasta aquí, ha costado más de 12 años.

Monte Verde confirma entonces la tendencia general del proceso de saneamiento agrario. Es una muestra que mientras no se impulsen cambios profundos a la legislación agraria y se mantenga la subordinación a la que fueron tradicionalmente sometidos los organismos operadores del saneamiento por los sectores de poder ligados a la tierra, los problemas estructurales del proceso se agudizarán y tenderán a seguir reproduciéndose[4].

a) Emisión de las Resoluciones Finales de Saneamiento

Las Resoluciones Finales de Saneamiento representan el acto conclusivo del proceso administrativo de regularización de los derechos agrarios. Las mismas definen la situación de sus destinatarios, consolidándolos total o parcialmente en la superficie pretendida (mensurada en terreno), o disponiéndose el desalojo del área. Estas tres hipotéticas situaciones se verificarán de acuerdo a los trabajos agrarios constatados en campo y la legalidad de los documentos respaldatorios de los mismos que son, en sustancia, las actividades principales del proceso de saneamiento de tierras.

Para Monte Verde, la etapa de Exposición Pública de Resultados se cumplió en noviembre de 2002, imponiéndose incluso sobre ciertos sectores del mismo movimiento indígena cooptados por los terceros ilegales[5]. A mediados del año 2003 comenzó la sucesiva etapa de emisión y notificación de las Resoluciones Finales de Saneamiento.

Debido a la estructura actual del proceso y la dependencia directa existente entre los resultados que arrojan esas resoluciones finales, cuyos beneficiarios son los particulares que están dentro del área de saneamiento indígena, y la superficie final a ser formalizada como TCO para las comunidades demandantes, el avance para la titulación del territorio está determinada por la previa solución definitiva del problema con los terceros[6].

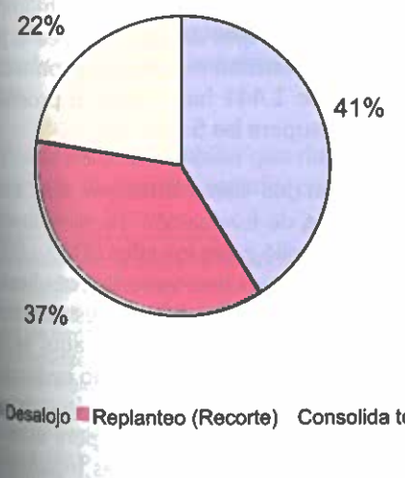
[3] ALMARÁZ, Alejandro (Coordinación y redacción). *Tierras Comunitarias de Origen. Saneamiento y titulación. Guía para el patrocinio jurídico.* Santa Cruz: CEJIS – IWGIA, 2002. Anexo 1.
[4] TAMBURINI, Leonardo *Tendencias del proceso agrario boliviano*, en EL DEBER, 14/12/05.
[5] TAMBURINI, Leonardo y BETANCUR, Ana Cecilia, Op. Cit. Pág. 231.
[6] Ver Sentencia Agraria Nacional 016/01, de octubre de 2001. Para un análisis de la misma, ver TAMBURINI y BETANCUR, el proceso para la titulación de Monte Verde en Artículo Primero No.CEJIS,2001

A principios de la gestión 2004 se habían firmado y notificado poco más de la mitad de esas resoluciones. El retraso tenía entre otras, dos razones: a) El nuevo presidente Carlos Mesa no priorizó la firma de las resoluciones supremas, acumuladas por meses en la asesoría agraria de la Presidencia y b) varias de ellas, no eran notificadas por el mismo INRA debido a los resultados negativos para sus destinatarios.

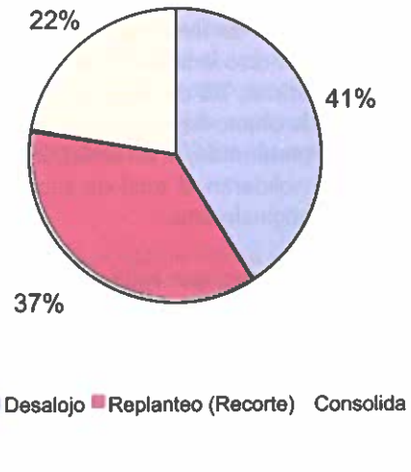
Cuadro No. 2
Resumen sobre predios en TCO y su situación jurídica

Situación Jurídica	Predios	Superficie Mensurada	Consolidada a Terceros	Consolidada a TCO
Desalojos	65	224.000,605	0,000	224.000,605
Replanteos (Recorte)	58	162.537,419	76.382,189	86.155,230
Consolidaciones	35	57.707,330	57.707,330	0,000
TOTAL	**158**	**444.245,354**	**134.089,519**	**310.155,835**

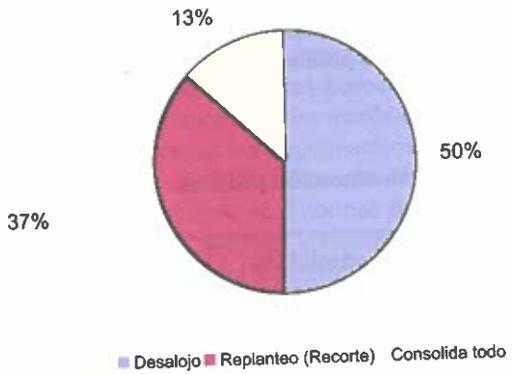
Número de Predios por Situación Jurídica



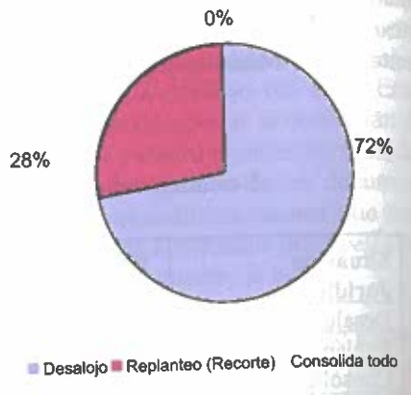
Superficie (hectáreas) que Consolida la TCO por Situación Jurídica



Superficie Mensurada (hectáreas) por Situación Jurídica



Superficie (hectáreas) que Consolida la TCO por Situación Jurídica



Los gráficos muestran el impacto del SAN-TCO Monte Verde sobre las pretensiones de los particulares y las decisiones del INRA impuestas por el conflicto. De un total de 158 predios que se presentaron alegando derechos dentro del territorio, el INRA determinó el desalojo de 65 de ellos por ser irregular su situación legal, es decir del 41% del total de terceros objeto de saneamiento. Por otro lado de 93 predios que serán reconocidos, 58 de ellos, es decir un 37%, han sido objeto de recortes de superficie sobre lo pretendido, el restante 22% -22 predios- consolidarán el total de superficie mensurada originalmente.

El otro elemento que salta a la vista es el impacto redistribuidor de las tierras al interior del territorio, objetivo que en raras ocasiones del proceso agrario boliviano se puede apreciar con tanta claridad. De la superficie inicialmente pretendida por terceros, 444.245,354 has (casi la mitad del territorio de Monte Verde), aquella reconocida legalmente por el INRA sólo llegó a 134.089, 519 has, poco más del 10%. Vale decir que el proceso, con el motor de la movilización y acompañamiento constante y sistemático de las comunidades indígenas, ha logrado sustraer de manos de particulares 310.155,835 has. Otro elemento importante, salvo escasas excepciones, es el promedio de extensión superficial reconocida a terceros, de 1.441 has, frente al promedio local que supera las 5.000 has.

Si bien los datos emergen casi todos de la etapa de Evaluación Técnica Jurídica que se cumplió entre los años 2000 y 2002, las superficies no han variado, más bien se fueron confirmando en las sucesivas etapas del proceso. Y la importancia aquí es doble. En primer lugar, porque no cedieron a las innumerables presiones de los terceros y de las mismas autoridades para aumentar las superficies reconocidas legalmente,

hecho que se veía facilitado además por el diseño mismo del procedimiento, entrabado y discrecional, aunque no lograron quebrar la determinación indígena de defender lo logrado. Por otro lado, la decisión estratégica de no ceder a los reiterados ofrecimientos de titular solamente las "áreas libres" del territorio o retitular las comunidades ya poseídas, política que dominó gran parte de la gestión del INRA entre 1998 y 2003[7], que se reveló como sabia y acertada.

Esto permitió concentrar esfuerzos sobre las áreas en disputa con los terceros, las más importantes económica y socialmente para las comunidades, rechazando así la entrega de retazos de territorio, cuyo único objetivo era presentar engañosos resultados al público y a los organismos financiadores del proceso.

Lo descrito ilustra los grandes esfuerzos de las organizaciones indígenas y de quienes les hemos venido acompañando, pero sobre todo explica las fuertes tensiones y obstáculos que este proceso enfrenta permanentemente.

Puede decirse también que da respuesta, aunque de manera aislada, como lo ha hecho el SAN-TCO del Territorio Indígena Multiétnico II[8], a la gran responsabilidad que se le ha encargado al saneamiento de tierras en la Ley INRA, es decir, esa doble función derivada de su actual disposición estructural, por la que debe regularizar derechos agrarios y distribuir tierras en un mismo proceso[9].

Como consecuencia de la denominada V Marcha de abril de 2004, que priorizó la resolución del proceso de Monte Verde, el Estado entregó prácticamente todas las Resoluciones Finales de los particulares firmadas por el Presidente Mesa, además de otras que firmó el Director Nacional del INRA y que se encontraban pendientes desde varios meses atrás. Se posibilitó la publicación de edictos de prensa para notificar a terceros, quienes por acción propia o en complicidad con la anterior gestión del INRA Nacional y Departamental, no habían sido notificados.

La conmoción generada a partir de la toma de la Cooperativa La Unidad por los indígenas, y la movilización que puso de relieve nuevamente el tema tierra a nivel nacional y regional, sacó de su letargo a un proceso que se había estancado después de la Exposición Pública de noviembre de 2002.

[7] Esta consistía en entregar certificados de área saneada y títulos definitivos sobre las mismas áreas comunales ya poseídas y por las tierras "fiscales" no reclamadas por nadie, generalmente por su poca importancia económica. Las zonas de conflicto y presencia de terceros se las dejaba momentáneamente sin solución. Los resultados de la misma, en territorios como el de los pueblos Guarayo, Guaraní, Itonama, etc. reveló que esas áreas se perdieron definitivamente y quedaron a manos de los terceros ilegales, validadas sus posesiones vía "conciliación".

[8] Territorio titulado a los pueblos Esse Ejja, Tacana y Cavineño en el Norte Amazónico del país, por el cual el gran proyecto de consolidación de bosques tropicales bajo el régimen de barracas castañeras a manos de unas pocas familias fue liquidado en el saneamiento de esta TCO. CEJIS- CIRABO, Trazando las sendas de nuestra autonomía territorial, Mayo 2005.

[9] ALMARÁZ, Alejandro, Op. Cit. Pág. 30.

b) Los juicios ante el TAN: avances, distorsiones y casos paradigmáticos

El recurso que la Ley INRA franquea a los interesados para impugnar las resoluciones conclusivas del proceso de saneamiento cuando no estén de acuerdo con sus resultados, es el contencioso administrativo que se sustancia, en única instancia, ante el Tribunal Agrario Nacional. Es la fase judicial del proceso de saneamiento[10].

El Tribunal en varias oportunidades ha manifestado que, globalmente analizados, los procesos contencioso administrativos derivados de saneamientos de tierras indígenas, han registrado avances destacados. Si éste fuese el criterio de análisis se podría afirmar incluso, que en los procesos sustanciados en el marco del saneamiento de Monte Verde, el TAN habría beneficiado ampliamente al pueblo chiquitano con la confirmación de la vigencia de varias resoluciones que disponían la pérdida de superficie para terceros.

Cuadro N 3
Casos resueltos ante el TAN en Monte Verde

Resuelto a favor de	N. de casos	Superficie resuelta has
TERCEROS	5	34.071,3093
TCO	16	47.895,8719
TOTAL	**21**	**81.967,1812**

Los gráficos muestran, en el primer caso, un importante porcentaje de procesos resueltos favorablemente por el TAN en contra de terceros y por tanto a favor de la TCO Monte Verde. Sin embargo, esos datos sufren variaciones importantes cuando las que se cotejan son las superficies en disputa. El 24% de los recursos contencioso administrativos resueltos a favor de los terceros representó casi el doble de la superficie que recuperaron en esa instancia. Esto sugiere que el TAN resolvió positivamente para los terceros, pocos pero grandes fundos agrarios, entre éstos los que se analizarán más adelante: "La Unidad" y "El Refugio".

Estamos en esta fase que lleva ya tres (3) de los once (11) años del proceso. Un contencioso administrativo ante esta instancia, según las estimaciones del propio Tribunal, demora entre seis (6) y ocho (8) meses. Los retrasos son atribuidos generalmente, a la ausencia de un procedimiento expedito que lo regule de manera especial.

[10] ALMARÁZ, Alejandro, Op. Cit. Pág. 92. TAMBURINI y BETANCUR, Op. Cit. Pág. 237.

Esta falta de regulación había permitido al TAN violar sistemáticamente los derechos a la defensa en juicio de los pueblos indígenas, quienes pretendían intervenir como parte dentro de los procesos interpuestos por terceros cuyo resultado, como se decía en el acápite anterior, depende de la superficie final que se consolide a favor del territorio[11]. Esta situación ha sido parcialmente reparada por una sentencia del Tribunal Constitucional[12], que categorizó la figura de intervención reclamada para estos procesos por los pueblos indígenas como de *terceros interesados*.

Bajo esa figura, se les permite conocer las actuaciones de los procesos y ser notificados de las actuaciones dentro del mismo, así como presentar alegatos y escritos en la causa. No obstante estos importantes avances, a la fecha ninguna sentencia ha recogido sus argumentos presentados, es más, ni siquiera vienen generalmente citados en los fallos. Aunque no se descarta que varias de las sentencias "favorables" al pueblo demandante, se hayan debido a las gestiones que éstos despliegan dentro y fuera de la causa.

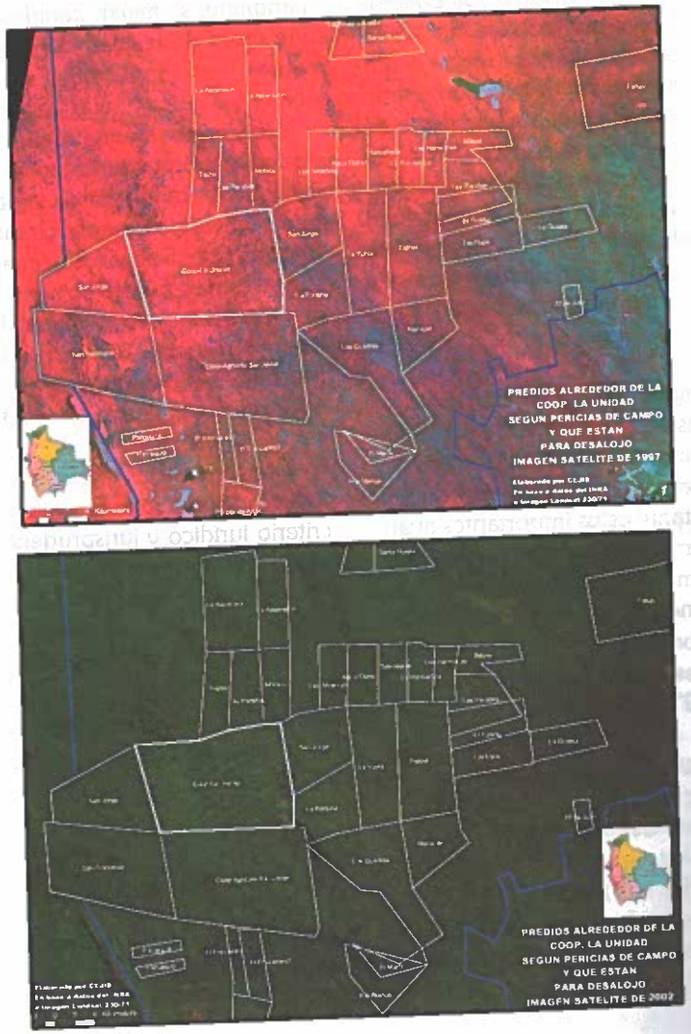
Volviendo al argumento anterior, sería inocente analizar la acción de la última instancia para la justicia agraria, desde la perspectiva meramente cuantitativa, como se pretende. Sobre todo, cuando varios de sus fallos han puesto en serio peligro la credibilidad e incluso la vinculabilidad de los mismos respecto a la instancia administrativa que debe cumplirlos, por las graves y flagrantes irregularidades que presentan.

Dos sentencias agrarias merecen aquí una atención especial para medir, bajo un criterio jurídico y jurisprudencial, el impacto de las mismas en el andamiaje de este distorsionado proceso de saneamiento agrario.

[11] Sentencia Constitucional N° 1350R, de fecha 16 de septiembre de 2003.

COOPERATIVA "LA UNIDAD"[13]

Mapa Cooperativa LA UNIDAD en Monte Verde.



[13] Para interiorizarse sobre los luctuosos antecedentes de este proceso, ver TAMBURINI, Monte verde: Símbolo de la lucha indígena en Bolivia por su territorio, en Artículo Primero No. 14,CEJIS

Otra vez "La Unidad". Parece no acabar este conflicto que ya, a esta altura, es paradigmático de todo el proceso de saneamiento agrario boliviano. Después de varias vacilaciones y bajo la presión de una situación social en permanente deterioro[14], en julio de 2003, el INRA dictó la resolución N° 153/03, con la que dispuso la improcedencia de la titulación y el desalojo del predio Cooperativa LA UNIDAD. El razonamiento era sencillo: a) no se registraron mejoras ni trabajos agrarios en un predio de 15.000 hectáreas de extensión, situación demostrada en campo y con imágenes de satélite, por lo tanto no cumplían con la Función Económica Social (FES)[15] y estas tierras debían ser devueltas al Estado; b) la documentación respaldatoria que se presentó estaba viciada de nulidad absoluta, puesto que las tierras fueron entregadas a una persona jurídica que no contaba con el documento de personalidad legalmente otorgado por el registro nacional de cooperativas; c) el único asentamiento encontrado en las pericias de campo en 1999, no había sido realizado al momento que la Ley exige para ser legalmente reconocido (1994). (art. 66 par. I Ley INRA). Pero esta resolución fue anulada por la sentencia agraria N° 007/04 de fecha 13 de febrero de 2004.

El fallo, dictado por la Sala Segunda del TAN de entonces, digno de ser estudiado en las currículas de derecho agrario que sus redactores[16] dirigen en las diferentes universidades de nuestro país, estableció que: a) el INRA debe proceder en campo a la subdivisión de este fundo de 15.000 has, para convertirlo en pequeñas parcelas, con la finalidad de aplicar el régimen de protección que la Ley establece para las comunidades indígenas y/o cooperativas de familias campesinas[17]; b) los actos de posesión del fundo están determinados por el escrito de solicitud de tierras y no por la efectiva ocupación de las mismas (que no tienen); c) el cercado del área representa también trabajo agrario a ser protegido, como actividad productiva; d) no es viable la intervención del pueblo chiquitano en el proceso, ni siquiera a que se les franqueen fotocopias simples.

No todos los vocales tuvieron el valor de firmar semejante aberración jurídica, el Dr. Otto Riess, Vocal Presidente de la Sala 2ª se opuso al fallo. La decisión de apartarse de

[14] Subsistían todavía los efectos políticos y sociales por los sucesos de los días 12 y 13 febrero, cuando murieron más de 30 personas en La Paz, entre manifestantes, policías y militares que se cruzaron en una balacera en plena Plaza Murillo y otros sitios de la ciudad, además del incendio y saqueo de varios edificios del Estado (como la Vicepresidencia, el Ministerio del Trabajo y de Desarrollo Sostenible) y casas de partidos políticos tradicionales.

[15] Es una de las condiciones que establecen la Constitución Política del Estado y la Ley INRA para adquirir y conservar la propiedad agraria (arts. 169 CPE y 2 L. INRA).

[16] Son los ex vocales Hugo Bejarano Torrejón y Gilberto Palma Guardia. En esta sentencia fue vocal disidente el Dr. Otto Riess Carvalho.

[17] La Ley INRA y su decreto reglamentario establecen que las pequeñas propiedades, así como las comunidades indígenas y campesinas regularizan su derecho propietario en el saneamiento demostrando la función social, verificando la sola presencia de sus beneficiarios en campo y el cumplimiento de actividades de subsistencia.

sus colegas la sustenta en que el expediente presentado por los recurrentes *"...adolece de ausencia de causa y falsedad de los hechos y el derecho invocado..."*. Incluso, prosigue el Dr. Riess, *"...de una revisión de las notificaciones a los colindantes y juramento del topógrafo se deduce que todo el trámite fue hecho en el propio juzgado agrario..."*.

Sobre la subdivisión requerida por los cooperativistas y exigida por los Drs. Bejarano y Palma al INRA, el voto disidente más bien observa que *"... no demostraron la parcelación de la cooperativa ni se acreditó interés por parte de ninguno de los beneficiarios en forma individual la posesión legal sobre cada predio."*. Finalmente, sobre los trabajos agrarios vistos por los vocales colegas del Dr. Riess, este último está seguro que, *"... tampoco demostraron en forma particular el cumplimiento de la Función Social que se materializa con la residencia en el lugar, el uso y aprovechamiento tradicional de tierra y sus recursos naturales, destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, conforme lo dispone el art. 237 del reglamento de la L.N° 1715 aprobado por D.S. N° 25763."* Por esto y una impecable fundamentación jurídica sustentatoria, se pide el rechazo del recurso y la confirmación del desalojo ordenado por el INRA. Pero, como se indicaba líneas arriba, la Sala 2ª se inclinó hacia otro lado.

La acción sistemática de parte de los mencionados vocales y el personal administrativo de la Sala 2ª, para impedir que los chiquitanos hagan valer sus legítimos derechos en el proceso, no impidió que éstos al menos logren presentar sus argumentos, aunque no hubieran sido considerados y menos atendidos.

En sus escritos, los chiquitanos hicieron un recuento de todas las actividades ilegales realizadas en Monte Verde por la Cooperativa: los ingresos ilegales en 1998 (cuando se paralizó su desmonte y se les decomisaron las baterías de sus orugas); los desmontes ilegales de los años 2001 y 2002 por casi 1.000 has, condenados por la Superintendencia Forestal y el juicio penal derivado por los delitos forestales cometidos; las amenazas de muerte a los dirigentes chiquitanos por parte de los grupos armados que mantenían hasta ese momento en el lugar y la inspección ocular de la Superintendencia Agraria frustrada por los grupos armados. Con una sustentación jurídica complementaria, pidieron también al Tribunal, el retiro de los invasores de Monte Verde.

Pero la Sala 2ª del TAN optó por atropellar los principios legales más básicos que conforman el régimen agrario vigente. A esto se sumó la sordera estatal sobre la grave situación que vivía la zona de Monte Verde, debido a los grupos armados que la cooperativa mantenía en el predio. El pueblo chiquitano reaccionó de manera inmediata[18]. Pocos días después de conocida la sentencia se produjo la toma de hecho de la Cooperativa LA UNIDAD y, casi en paralelo, se dio inicio a la V Marcha indígena.

[18] Ver matutino El Deber, 20 de febrero de 2004, pág. A 16.

En medio de esa movilización, la nueva dirección del INRA[19], optó por una salida expedita y jurídicamente dable en la punta de este proceso judicial. Teniendo la posibilidad de interponer una acción penal por prevaricato, dictó una nueva resolución administrativa, siguiendo en parte lo ordenado, paradójicamente, por la misma sentencia 007/04, que mandaba *"...adecuar su accionar a la normativa en vigencia..."* cuando encarrilara nuevamente el proceso. Esta nueva resolución fue la N° RA ST 0136/03, de 27 de abril de 2004, que haciendo un largo y pormenorizado detalle de las irregularidades del trámite, dispuso una contundente argumentación jurídica para disponer, nuevamente la improcedencia de la titulación y el desalojo de la Cooperativa LA UNIDAD.

Como era de esperar, los "cooperativistas" volvieron a la carga con un nuevo recurso contencioso administrativo que presentaron el 11 de junio de 2004. Su argumentación, poco clara, sugería substancialmente que el INRA, con su nueva resolución, habría violado el principio de *cosa juzgada*, figura que no se invocaba de manera directa en los escritos.

Esta vez, ya en aplicación de la referida Sentencia Constitucional 1350R/2003 de fecha 16 de septiembre de 2003, los indígenas chiquitanos pudieron ejercer, aunque no plenamente, su derecho a defender por si mismos Monte Verde en este juicio. La sentencia que, aparentemente ponía fin al pleito, fue la N° 09/2005 de fecha 19 de abril 2005.

Con la rúbrica de dos vocales de la Sala 1ª [20], se rechazó el recurso de la Cooperativa, confirmando el desalojo dispuesto por el INRA. Sus argumentos fueron, además de los expresados por el ente administrativo, un interesante razonamiento jurídico, que partió de establecer cuál es la *normativa vigente* aplicable a este caso reclamada por la sentencia 007/04 y a la cual el INRA debe ajustar su acción. Ésta es la vigente al tiempo de la tramitación de la supuesta "cooperativa"[21] y los artículos de la misma Ley N° 1715 correspondientes al régimen de saneamiento, así como en el decreto reglamentario (D.S. 25763-25848). Con algunas precisiones más, confirmó la resolución del INRA por la improcedencia de la titulación y el desalojo.

Días después, y en medio de la vacancia en la que se encontraba el TAN, provocada por el cese del mandato de los vocales que había empezado el 11 de agosto, la "cooperativa" presentó un Amparo Constitucional ante la Corte Superior del Distrito de Chuquisaca, argumentando que el prin-

[19] A inicios de 2004 la Dirección Nacional del INRA fue asumida por Alcides Vadillo Pinto, en reemplazo de René Salomón Vargas, quien había concluido su período el 18 de diciembre de 2003.
[20] El tercero, el Dr. Hugo Teodovich Ortiz, se excusó por haber sido el Director Nacional del INRA durante una de las etapas del saneamiento de Monte Verde.
[21] Es decir la legislación establecida por el D.S. 3464 de 2 de agosto 1953, que establece la Reforma Agraria en Bolivia y la norma que la elevó a Ley el 29 de octubre de 1956.

cipio de *cosa juzgada* estaba en discusión con la sentencia del TAN.

Extrañamente, la audiencia de amparo fue llevada adelante sin la participación de ningún vocal del Tribunal Agrario, parte directamente recurrida, nadie del INRA, ente emisor de la resolución confirmada por el TAN y por supuesto, tampoco los chiquitanos, que se enteraron de la resolución de la Corte -favorable a la cooperativa- por los medios de comunicación.

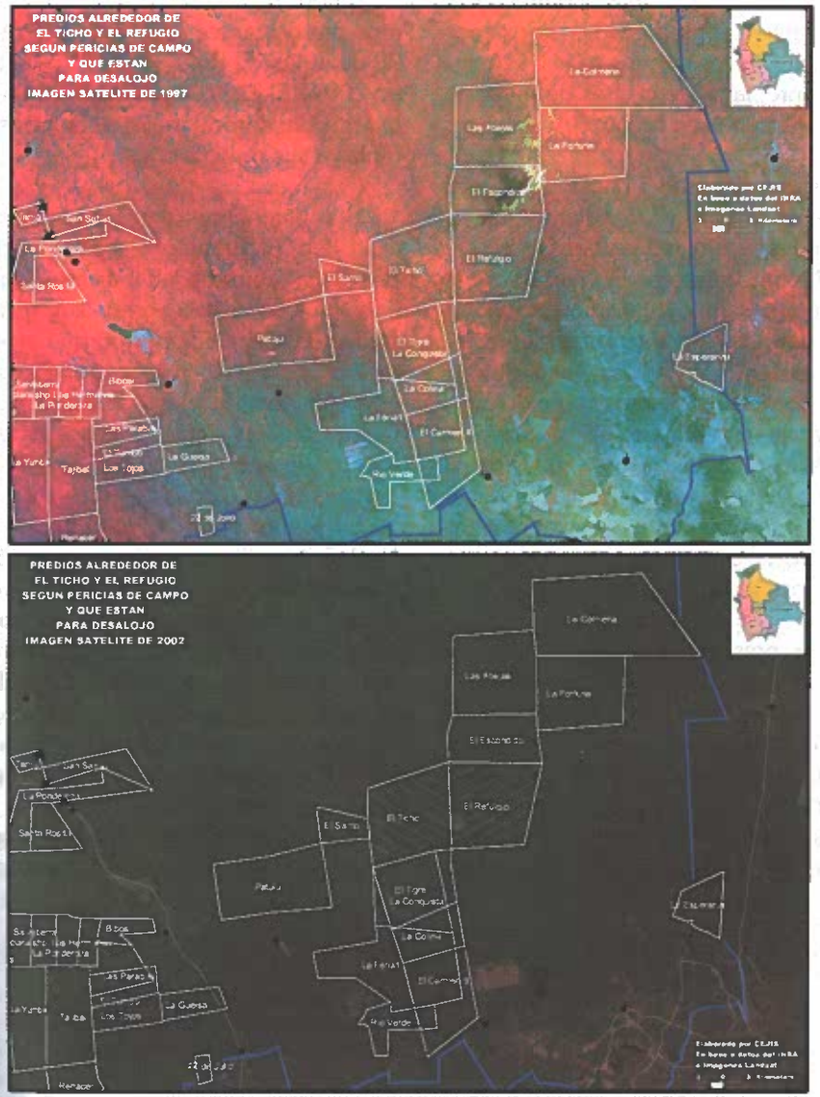
Como era de esperar, el Tribunal Constitucional en consulta[22], mediante la Sentencia Constitucional SC 0318 AC de fecha 30 de marzo de 2006, anuló la sentencia de la Corte Superior de Chuquisaca por violación del derecho a la defensa de los terceros interesados, en atención al escrito presentado por los presidentes de la Central Indígena Paikoneka de San Javier y la Central Indígena de Comunidades de Concepción, quienes no fueron notificados para ponerse a derecho. Cumplido el requisito formal de notificar a los demandantes de Monte Verde, el 13 de mayo último, se volvió a realizar la audiencia de Amparo Constitucional que tuvo idéntico resultado al anterior, pese a las contra argumentaciones presentadas por las organizaciones indígenas. Las copias del fallo anterior que tenían en sus escritorios, leídos al momento de dictar sentencia, denunció las pocas posibilidades que tenía una interpretación contraria a la allí expresada.

"EL REFUGIO"

Este fundo ilegal es uno de los pocos sobrevivientes a un ambicioso proyecto de acaparamiento de tierras liderizado por la familia Tarabillo - Limpias entre otros, de más de ochenta mil hectáreas (80.000 has) en el Noreste del territorio de Monte Verde.

[22] El artículo 102 de la Ley N° 1836, del Tribunal Constitucional, prevé la consulta en última instancia de los recursos de amparo, cuyos antecedentes se elevan en las subsiguientes 24 horas de la celebración de la audiencia.

Mapa de mensura de Monte Verde con la indicación de los fundos y El Refugio – El Ticho.



Durante 1998 se registró un masivo ingreso a Monte Verde por parte de traficantes de tierras, quienes mediante el desmonte ilegal, el cercado de áreas, la fabricación de documentos de propiedad y la posterior "legalización" de los mismos en el INRA, intentaron apropiarse de cientos de miles de hectáreas de tierras en la zona[23].

Los esposos Ricardo Tarabillo Aguilera y Gloria Tatiana Limpias[24] decidieron que les correspondían veinte mil hectáreas (20.000 has) de Monte Verde, por lo que, durante las Pericias de Campo, ubicaron sus pretensiones una frente a la otra y las llamaron "El Refugio", para ella y "El Ticho" para él. Presentaron como documentos respaldatorios dos sentencias "sin número de expediente", dotándose diez mil hectáreas (10.000 has) a cada uno, fabricadas por los ex jueces agrarios quienes siguieron por varios años "trabajando", no obstante haber cesado en sus funciones jurisdiccionales[25].

Bajo la presión de las organizaciones chiquitanas[26], el INRA dispuso, como legalmente correspondía, la improcedencia de la titulación y el desalojo de los invasores en función a dos elementos básicos: a) la documentación fraudulenta no generaba derechos agrarios y b) la ilegalidad de la posesión en varios años posterior a la autorizada por la Ley INRA, daba como resultado lo referido líneas arriba.

Ambos recurrieron al TAN, con los mismos patrocinantes que "LA UNIDAD": el 23 de junio "El Refugio" y el 25 de agosto de 2004 "El Ticho", a la misma Sala 2ª, de quien obtuvieron iguales sentencias favorables a sus pretensiones.

Nos detenemos particularmente en el caso del "El Refugio", porque la dimensión de la arbitrariedad y desprecio por los principios de justicia agraria son dignos de ser expuestos, y además porque en el caso de "El Ticho", la resolución de desalojo está ejecutoriada y esas 10.000 hectáreas ya son fiscales aptas para ser tituladas a Monte Verde.

La sentencia de "El Refugio" es la S2ª N° 015/04 y dio procedente la acción afirmando que: a) los documentos de propiedad presentados, no obstante son sólo fotocopias simples o mejor dicho, tremendos fraudes agrarios, sin ser legalizados por autoridad competente, generan plenos derechos agrarios para sus titulares; b) los trabajos agrarios "podrían" haber sido realizados entre mayo y octubre de 1996, período no cubierto por la imagen de satélite presentada por el INRA como prueba

[23] Ver TAMBURINI, Leonardo. *Monte Verde: Retrospectiva de conflictos.* En Artículo Primero N° 6. CEJIS 1998.
[24] Quien regentea la academia de modelos más importante del país en Santa Cruz de la Sierra.
[25] Ver en TAMBURINI, *El saneamiento de Monte Verde...* Artículo Primero N° 10. CEJIS 2001.
[26] Durante las "conciliaciones" que cerraron la Evaluación Técnica Jurídica de Monte Verde en noviembre 2000, el Director del INRA Santa Cruz de entonces, Jorge Aguilera Bejarano, hoy senador de la agrupación PODEMOS, primo hermano de Tarabillo Aguilera, impuso la decisión de que el fundo "El Ticho", debía consolidarse. El hecho fue denunciado por las centrales chiquitanas al INRA Nacional, que revirtió la decisión.

de la inexistencia de posesión de la familia Tarabillo-Limpias y c) en un extraordinario esfuerzo de manipulación de la doctrina del derecho agrario, razonan que la posesión de un predio no está vinculada a las actividades productivas que se desarrollen en él, sino a la tramitación de los documentos (fraudulentos) de propiedad. Por todo esto, deben ser consolidados en la zona, debiéndose anular la resolución N° 326/2003 del INRA que disponía el desalojo y la improcedencia de la titulación.

En resumen, el fallo dice que: las fotocopias simples de documentos falsificados son válidos para titularse una propiedad agraria; el TAN puede suponer unilateralmente el acaecimiento de situaciones, no obstante no se tenga prueba, o es más, aunque el mismo recurrente no lo haya planteado en su escrito y que la posesión agraria deviene de papeles falsos.

Sin embargo, la suerte de los Tarabillo-Limpias con los chiquitanos en plena movilización, fue igual a la de "LA UNIDAD": el INRA volvió a dictar nuevas resoluciones de improcedencia de la titulación y desalojo.

Tratándose de trámites falsificados, como eran los pertenecientes a "El Refugio" y "El Ticho", no figuraban en ningún registro conocido. Igualmente el INRA procedió a realizar una verificación adicional en los nueve (9) libros habilitados por el artículo 367 del reglamento de la Ley INRA para acreditar la posible existencia. Con la respuesta negativa sobre esa verificación, y el hecho de que fotocopias de documentos que no tienen registro alguno en la institución nunca pueden generar derechos agrarios, se analizó la situación de la posesión en terreno.

Visto que la imagen de satélite utilizada había sido cuestionada por el TAN, se procuró una imagen land sat de septiembre 1997. El análisis de la misma probaba que los chiquitanos decían la verdad sobre el ingreso ilegal a Monte Verde de la maquinaria de los Tarabillo-Limpias, por lo menos en 1998, y que el Tribunal había "supuesto" mal en su S2ª N° 015/04. La imagen decía que hasta septiembre de 1997, nadie había realizado trabajo alguno en la zona, un bosque subtropical a varios cientos de kilómetros de las poblaciones más cercanas. Todo lo dicho fue plasmado en un informe técnico y jurídico que fundó la resolución N° 0117/05 de 29 de marzo de 2005.

Como era de suponer, los perjudicados volvieron al TAN[27], enarbolando el Auto N° 131/2005, emitido por la Corte Superior del Distrito de Chuquisaca en el caso de "LA UNIDAD", todavía en consulta ante el Tribunal Constitucional, invocando que el principio de *cosa juzgada* se había violado, y por tanto, exigían la anulación de la nueva resolución en cuestión.

[27] Desde el 23 de agosto 2005, el nuevo TAN está compuesto por Esteban Miranda, Hugo Salces, Iván Gantier, David Barrios, Gonzalo Castellano, Luís Alberto Arratia, Antonio Hassentuefl

Contra todo pronóstico, y contra las contundentes e ineludibles pruebas de los fraudes y los nuevos recursos técnicos que los corroboraban, la nueva Sala 1ª dio procedente el recurso de la familia Tarabillo-Limpias mediante la sentencia N° S 1ª 08/06 de 20 de febrero de 2006. En ella el TAN devuelve las 10.000 hectáreas de Monte Verde a los recurrentes bajo el argumento que se ha violado el principio de *cosa juzgada*. Para la Sala 1ª éste principio habría sido violado puesto que el INRA no habría cumplido con la ejecución de la sentencia anterior (la S 2ª 015/2004). No se aclaran los aspectos jurídicos concretos que sustentan esta definición, a más de unas citas doctrinales de lo que representa desde la época romana, el principio de *cosa juzgada*.

Ante este nuevo atropello a los derechos indígenas, las nuevas autoridades agrarias surgidas de los comicios del 18 de diciembre de 2005, afirman que los miembros de la Sala 1ª, empezando desde el relator de la sentencia de "El Refugio"[28], serán enjuiciados por prevaricato (art. 173 Código Penal) y que harán lo posible por revertir sus efectos (consolidación de 10.000 has en Monte Verde). Por su lado, los chiquitanos ya han anunciado que este fundo en terreno podría correr la misma suerte de "LA UNIDAD".

c) Replanteos y desalojos

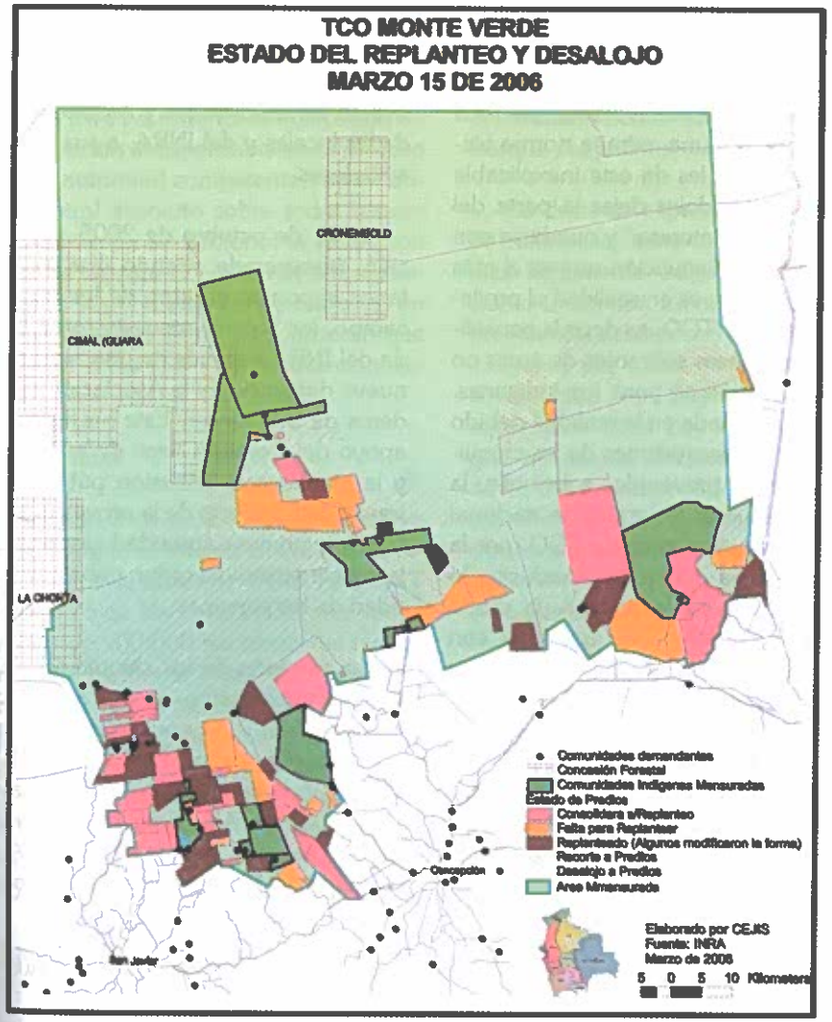
Esta es la última etapa del proceso de saneamiento. Es meramente operativa aunque no por ello menos conflictiva, tratándose de Monte Verde. No define derechos, por el contrario, procede a la ejecución física de lo dispuesto en actos administrativos definitivos y sin posibilidades de ser removidos, debería ser una actividad de mero trámite para las autoridades encargadas. Pero una de las primeras y principales enseñanzas que deja la experiencia de acompañamiento jurídico de estos procesos, es el carácter social y político de los mismos y el posicionamiento que en ellos se tome por quienes asuman el reto[29].

El pueblo chiquitano comprendió tempranamente este doble carácter y su rol en el proceso, más de lucha política-social que de reivindicación histórica-cultural. En este contexto, la estrategia de apropiación y control del espacio demandado varió con relación a las primeras acciones de defensa territorial (1994-96). Inicialmente se consideró de prioridad el resguardo del perímetro del área, para prevenir los ingresos ilegales y el saqueo de los recursos forestales o la caza furtiva, siendo estratégico en aquella época la demarcación física de los límites y el asentamiento de comunidades en los ingresos. Posteriormente, y tomando en cuenta que la mensura indiscriminada que el INRA realizó en Pericias de Campo[30], representaba una tentación irresistible al ingreso para la apropiación ilegal de los terrenos, la estrategia de asentamientos impulsada desde las centrales se reorientó a la ocupación de esos espacios considerados en peligro de perderse. Así, con los datos pro-

[28] Dr. Iván Gantier Lemoine.
[29] ALMARÁZ, Alejandro. Op. Cit. Pág. 55.
[30] Más de un 75% de los predios mensurados en campo no tenían ocupación y terminaron resultando declarados ilegales

venientes de la Evaluación Técnico Jurídica de noviembre de 2000, las organizaciones chiquitanas, sobre todo la Central Indígena Paikoneka de San Javier, promovió varios asentamientos en áreas claves con dictamen del INRA de recorte o desalojo sobre ellas.

Mapa replanteos y desalojos con comunidades asentadas



Llegado el momento de comenzar el replanteo de propiedades consolidadas parcialmente y la recuperación del sobrante para la TCO, es decir el comienzo de la etapa de Replanteos y Desalojos, si bien la decisión sobre la superficie a consolidarse era definitiva, la ubicación final en terreno de cada predio reconocido, no estaba del todo clara. Los problemas comenzaron cuando ciertos propietarios[31] intentaron "mover" sus predios a zonas más favorables para sus intereses, debido a una extraña norma técnica del INRA que les da este inexplicable derecho, permitiéndoles dejar la parte del fundo que "no les interesa" y quedarse con la mejor zona. Esta situación que es el más fiel reflejo de lo que es en realidad el proceso de titulación de TCO, es decir la consolidación de los retazos sobrantes de áreas no deseadas por terceros para los indígenas, no pudo ser plasmada en la realidad debido a las oportunas precauciones de los chiquitanos. En efecto, prevenidos sobre ello, la disputa para invertir la tendencia nacional en todos los saneamientos de TCO, por la cual los indígenas deben quedarse con lo que nadie quiere, se la planteó ya desde la defensa de comunidades asentadas con una antigüedad de por lo menos 5 años en los lugares de conflicto.

Como en otras TCO, el INRA realizó un trabajo técnico de reubicación de predios que debían recortarse de acuerdo al antojo de sus titulares, lo que generó un conjunto de sobreposiciones con las comunidades que habían tomado ya posesión en las áreas pretendidas. Cuando esta situación quiso llevársela al terreno, se encontró primero con la resistencia de las organizaciones, y después, cuando tuvo que ceder ante ellas, con la de los terceros afectados. Aunque con relación a los últimos, como en varios momentos de la historia de este proceso, su situación fue utilizada para encender un conflicto que encontró en los ilegales que debían ser desalojados y las propias autoridades locales y del INRA, a sus principales agitadores.

El 27 de octubre de 2005, en una acción desesperada, viendo que los chiquitanos imponían el ritmo de los trabajos de campo, los ilegales secuestraron a la brigada del INRA después de una reunión de la nueva dirigencia de la Asociación de Ganaderos de San Javier. Este hecho generó el apoyo del Comité Cívico de esa población y la incoherente adhesión pública del entonces Subprefecto de la provincia Ñuflo de Chávez, primera autoridad responsable de la conservación del orden público y la seguridad de las personas.

La reacción de los chiquitanos fue una masiva movilización de sus comunidades, que desde el 7 de noviembre comenzaron a llegar a Concepción en apoyo a la toma de la Subprefectura que hicieren días antes sus dirigentes. A la petición del reinicio de un proceso mal llevado por el INRA y bloqueado con el concurso de las autoridades

[31] Es justo decir que no fueron todos. Muchos se avinieron a las organizaciones y se encontraron buenos y favorables acuerdos para ambas partes.

que debían asegurar el normal desarrollo del mismo, brindando las respectivas garantías, se sumó la exigencia del cambio del Subprefecto.

El conflicto se prolongó por 10 días, no se obtuvo la ansiada destitución del Subprefecto, aunque políticamente, su autoridad quedó muy deteriorada. Los chiquitanos pueden anotar como logros importantes, la vuelta del INRA al terreno; la ratificación de su participación indispensable en el proceso junto a la autoridad competente, reafirmando el control absoluto sobre todas las acciones dentro de su territorio; la resolución positiva de algunos conflictos de sobreposición entre sus comunidades y terceros; un empujón importantísimo a un proceso que ha tomado el camino para la titulación definitiva.

III. Recta final

El pasado 3 de junio el presidente Evo Morales entregó al pueblo chiquitano la resolución administrativa del INRA RADT-ST 208/2006 26 de Mayo de 2006, que dota y titula más de 900.000 hectáreas del territorio indígena de Monte Verde. Este hecho de trascendencia fundamental, viene a premiar un gran esfuerzo organizativo e institucional, asegurando una importante cantidad de superficie y acercándose en gran medida a la superficie demandada. Esta resolución está sujeta a impugnaciones, como lo establece la Ley INRA, por un período de 30 días.

Tomando en cuenta que la misma resolución contiene la histórica decisión de devolver las áreas de las concesiones forestales al territorio, es decir la resolución del conflicto con las madereras que se sobreponen a Monte Verde desde el año 1997, cuando fueron otorgadas por la Superintendencia Forestal, se espera que los recursos ante el TAN, vengan precisamente de las tres empresas afectadas, es decir CIMAL – IMR (ex Vasber Internacional), La Chonta y Cronembold-La Junta, que mantenían aproximadamente 120.000 hectáreas del bosque chiquitano.

La decisión expresada en la resolución de referencia, tiene la argumentación jurídica largamente exigida por las organizaciones indígenas. La resolución establece la prevalencia del derecho agrario de las tierras indígenas por sobre concesiones forestales (Disposición Final Segunda Ley INRA), del reglamento de la Ley Forestal, que señala que en caso de afectación vía saneamiento de las concesiones, éstas deberán reducirse (art. 98 par. II lit. j), de las propias resoluciones administrativas de concesión entregadas en 1997. Según estas disposiciones, el saneamiento es causal de caducidad de las mismas (numeral 2). Finalmente, la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 5 de mayo de 2000, establece de manera definitiva que el saneamiento agrario, bajo las normas citadas, resolverá este conflicto, afectándose a la titulación de las TCO las áreas concesionadas (último considerando).

Una resolución como esta sólo podía emerger de una coyuntura como la que vive actualmente Bolivia, al influjo de unos

movimientos sociales cada vez más protagonistas del proceso de transformación y cambio que vive el país. Veremos si los concesionarios forestales a partir de la Cámara Forestal que los defiende legalmente y orienta políticamente, y el propio Tribunal Agrario Nacional, saben interpretar esta decisión fundamental para la vida del pueblo chiquitano.

Sin duda lo que pueda suceder con las 35.000 hectáreas pretendidas ante la justicia agraria por los señores de la "Cooperativa LA UNIDAD" y "El Refugio", son conflictos que quedan pendientes para la titulación definitiva de Monte Verde. Como se indicaba, la resolución de los mismos está condicionada a la culminación de juicios que obligarán a las organizaciones chiquitanas a proseguirlos hasta su culminación y la recuperación de esos espacios, todavía en discusión ante las diferentes instancias judiciales competentes.

El cambio de autoridades se presenta como una oportunidad que los chiquitanos no deben desaprovechar para cerrar definitivamente el capítulo de la titulación de Monte Verde. Pero sería un grave error creer que el carácter social y político de este proceso ha variado por ese hecho. El contexto político resultante del último proceso electoral, que reafirmó la presencia de los sectores conservadores ligados a los terratenientes en el Oriente del país, no es la única amenaza para el proceso.

Una Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, donde han quedado invisibilizados los indígenas del Oriente y sin posibilidades de estar representados en ese escenario defendiendo su propia realidad, es un riesgo que debe tenerse en cuenta. Y para no olvidar, el saneamiento es finalmente un proceso de distribución y redistribución de un factor de poder que, en las tierras bajas, sostiene históricamente una clase dominante que está dando una de sus principales batallas para conservar los privilegios adquiridos en épocas pretéritas.

Fuentes referenciales

ALMARÁZ, Alejandro (Coordinación y redacción).
2002 Tierras Comunitarias de Origen. Saneamiento y titulación. Guía para el patrocinio jurídico. Santa Cruz: CEJIS – IWGIA.

BETANCUR, Ana Cecilia.
2001 El proceso de Monte Verde. Después de la sentencia del Tribunal Constitucional. Artículo Primero N° 10, CEJIS, 2001.

CEJIS
Resumen cronológico del proceso de saneamiento – TCO Monte Verde.

TAMBURINI, Leonardo; BETANCUR, Ana Cecilia.
2001 El proceso para la titulación de Monte Verde. La realidad del saneamiento de la propiedad agraria, en Artículo Primero N° 10, CEJIS.

2000 Nuevo Régimen Forestal y territorios indígenas en Bolivia. Conflictos y perspectivas. En ATLAS – Territorios Indígenas en Bolivia. CPTI-CIDOB, Santa Cruz de la Sierra Bolivia.

2003 Monte Verde: Símbolo de la lucha indígena por su territorio, en Artículo Primero N° 14, CEJIS.

INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA:
- Resolución Administrativa RA-ST 0156/2003 – 25 julio 2003
- Resolución Administrativa RA-ST 0326/2003 – 28 noviembre 2003
- Resolución Administrativa RA-ST 0136/2004 – 27 abril 2004
- Resolución Administrativa RA-ST 0117/2005 – 29 marzo 2005
- Resolución Administrativa RA-ST ...

TAMBURINI, Leonardo
1998 Monte Verde. Retrospectiva de conflictos, en Artículo Primero N° 6, CEJIS.

2005 Tendencias en el proceso agrario boliviano. En El Deber Diario Mayor. 14 diciembre.

2006 Nuevas normas agrarias. En El Deber Diario Mayor. ... mayo de 2006.

TERCEROS, Elva
2002 "LOMERÍO – La demanda de un pueblo y el proceso legal", CEJIS – 2002. Santa Cruz.

TRIBUNAL AGRARIO NACIONAL
Expediente N° 76-2003-S2ª
Expediente N° 12-2004-S2ª
Expediente N° 38-2004-S1ª
Expediente N° 52-2005-S1ª

El territorio indígena Ayoreo

Elva Terceros Cuéllar
Abogada, Responsable del Programa Investigación CEJIS

La importancia y el significado del territorio para un pueblo indígena como el Ayoreo, la forma de uso y sus estrategias de sobrevivencia, que implican dejar temporalmente sus comunidades para buscar recursos económicos en otras zonas -sobre todo en áreas urbanas y lugares cercanos a empresas agrícolas-, donde ofrecen sus servicios; el cómo se desarrollan y a qué responden, son temas que se bosquejarán a continuación.

Antecedentes históricos de ocupación del espacio

El pueblo Ayoreo es originario del Chaco boliviano. Según Fischermann, los límites de su territorio para 1945 eran: al Oeste, entre los ríos Grande y Parapetí; al Este, la frontera boliviano-brasileña y el río Paraguay; al Norte la línea del río San Julián hasta Yotaú, los ríos Zapocó Norte, San Miguel, San Rafael y Candelaria; y por el Sur, hasta el paralelo 21° de latitud Sur. El centro del espacio del Pueblo Ayoreo estaba en las salinas de San José, Santiago y San Miguel, zona vital importancia para la provisión de sal.

Aunque se los califica como nómadas, los ayoreos han ocupado y todavía ocupan su territorio, en el que se desplazan de un lugar a otro. Antiguamente estaban organizados en grupos de familias relativamente pequeños (entre 50 y 100 personas como máximo) para garantizar su supervivencia en el Chaco, región inhóspita que fue aprovechada con la ayuda de instrumentos rudimentarios y el desplazamiento permanentemente en procura del alimento y la seguridad física, esto por las disputas entre diversos grupos del mismo pueblo Ayoreo.

La división en grupos locales y éstos en campamentos, determinaba la superficie del territorio que ocupaban, por lo que se puede hablar de los grupos de ayoreos del sur, del norte, del este y del oeste (CANOB, 1996; Fischermann, 1976: 71).

En su permanente movimiento dentro de la zona de ocupación tradicional, mantuvieron contacto con otros pueblos indígenas de áreas cercanas o colindantes, principalmente con los Chiquitanos, Isoseños, Weenhayek y Guarayos, quienes los reconocían por sus condiciones guerreras. Aún en la época de la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1933-35), y a pesar del desplazamiento que provocó -la conflagración se desarrolló en parte de su hábitat- el pueblo Ayoreo pudo mantener algunos dominios territoriales y aprovechar la situación para abastecerse de artefactos de hierro. Esa época coincide además con la mayor presión de los ayoreos del sur (Paraguay) sobre los grupos del norte, probablemente porque el Chaco Paraguayo en esos años, fue poblado por colonos menonitas. Ambos factores hicieron peligrar su subsistencia afectando las posibilidades de mantener su equilibrio poblacional (CANOB, 1996), además que en su territorio ganaba espacio la población sedentaria no ayorea.

Ese desplazamiento hacia el norte provocó guerras más intensas entre los grupos del sur y los que ocupaban las zonas del norte, factores que llevaron a grupos del pueblo Ayoreo a buscar o aceptar el contacto con los misioneros, ya que estaban en peligro de muerte no sólo por la falta de alimento y las guerras internas más intensas, sino por la cacería de la que eran blanco en esa guerra no declarada contra la población no ayorea de la zona. El pueblo Ayoreo consideraba peligrosos a los no ayoreos y los atacaban, entendiendo que se defendían y/o como parte de su cultura guerrera de buscar mayor fuerza recogiendo la del vencido a muerte.

El Estado, para encarar el problema de las matanzas a personas no ayoreas, y considerando que los nativos representan un peligro en la zona, buscó el apoyo de la iglesia católica, pues asumió que no podía hacerlo por medio de sus instancias ordinarias. La iglesia no respondió afirmativamente en un primer momento, hecho que fue compensado con la llegada de misioneros evangélicos extranjeros, primero norteamericanos (1942) y después brasileños, que obtuvieron autorización estatal para establecer reducciones y se dedicaron a persuadir a algunos grupos del pueblo Ayoreo para concentrarlos en los reducidos espacios que habían previsto para ofrecerles cobijo.

Los problema, del pueblo Ayoreo por la dificultad cada vez mayor de mantener su espacio territorial –estaba siendo invadido por otros para la producción agropecuaria y se continuaban construyendo vías de comunicación terrestre-, encontrar alimento y seguridad –para desplazarse a las salinas y proveerse de ese elemento vital, la sal-, fueron factores que se cree influyeron en ellos para aceptar el contacto y en otros casos para buscarlo ellos mismos, sumado a su interés de acceso a la sal y herramientas de hierro, la curiosidad por explorar la vida de los no ayoreos y salir de las guerras continúas con los grupos ayoreos del Sur.

Fue así que a partir de 1947, un sector del pueblo Ayoreo estableció contacto definitivo con la sociedad nacional, asentándose en las reducciones evangélicas y católicas. Los primeros años del contacto se internaban en el monte para proveerse de alimentos conocidos, luego se asentaron definitivamente en las reducciones, ya que si volvían al monte, sobre todo para escapar de las enfermedades, podían contagiar a los todavía no contactados, quienes además los rechazaban precisamente por temor a que les transmitan enfermedades como gripes o viruela, que diezmaron en gran magnitud a los ayoreos contactados.

Sobre lo que sentían los nativos antes del contacto con el resto de la sociedad boliviana, uno de ellos recuerda lo que sucedió cuando aún era niño:

"Sobre el caso de los ayoreos cuando entraron en la civilización de la gente blanca, en las misiones, no solamente tenían miedo que se contagien con las enfermedades, epidemias, sino que tenían miedo también de que la gente blanca mataba a los ayoreos porque era difícil comprender el castellano y a eso ellos tenían miedo y se volvieron a entrar luego, a regresar al monte, pero ya no es como lo mismo, la misma forma como cuando vivían sanos, sino que ya se contagian de las enfermedades, se volvía pero se moría ya" (Chicode Chiqueno, Santa Teresita, 27- 01-2002).

Debió ser muy difícil su situación como para vencer el miedo y decidir convivir con los diferentes, con aquellos que no los entendían y a los que no entendían ellos tampoco, además sabiendo que eso les significaba en muchos casos la vida, aunque de todas maneras corrían peligro de muerte, ya sea quedándose como nómadas en el monte o ingresando a la "civilización", como ellos mismos señalan.

Es necesario comentar sobre el significado de la ocupación de esas áreas y la necesidad de controlar al pueblo Ayoreo; para la sociedad nacional y la administración estatal significa garantizar la tranquilidad de la población no ayorea de la zona y civilizar a los selvícolas, y para el pueblo Ayoreo la ocupación de su espacio tradicional con presencia cada vez más intensa de ganaderos, agricultores y otros, además de las matanzas entre los propios ayoreos, por sus guerras internas y con los no ayoreos.

Desde la óptica de las personas no ayoreas que llegaron o eran de la zona, tenían derecho a ampliar su espacio de producción o entrar con nuevas vías para el transporte, expandir la actividad agropecuaria y comercial y ocupar un espacio, como lo estaban haciendo, en algunos casos apoyados por el Estado con la política de distribución de tierras y protección del derecho propietario a la tierra. La posición del Estado era cumplir la obligación de evitar las matanzas, apoyar y proyectar el desarrollo de la zona y civilizar a los selvícolas para integrarlos a la sociedad nacional. Para el pueblo Ayoreo en cambio, significaba la invasión de su espacio y la pérdida de oportunidades de sobrevivencia por falta de alimento.

Considerando la situación de inseguridad, para el Estado son los salvajes ayoreos los que no respetan la vida, en cambio *para* el pueblo Ayoreo, se trata de defender la vida, porque los muertos son de ellos, además que se debe considerar el significado cultural de la prueba de valentía que se demostraba matando un enemigo para asimilar su coraje (los ayoreos entendían que el coraje del vencido

era asimilado por el vencedor, sea éste persona o animal).

Las misiones evangélicas fueron autorizadas para constituir reducciones con la tarea de civilizar al pueblo selvícola Ayoreo para que deje sus ideas arcaicas, diabólicas, y sus miembros se conviertan en "gente de bien", en cristianos. Para ello les dieron formación religiosa y los apoyaron con alguna capacitación para que realicen actividades agrícolas, y a través de este proceso puedan adoptar otra forma de pensar para insertarse en el estilo de vida "civilizado", dejando de representar un peligro para el resto de la sociedad boliviana.

Organización social

Según la Central Ayoreo Nativo del Oriente Boliviano (1996), organización matriz del pueblo Ayoreo, la sociedad ayorea se basa en la existencia de una familia extensa llamada "Jogasui", siendo la unidad social más importante. En el conjunto de personas que conformaban el "Jogasui", antiguamente destacaba la figura del Dacasuté o jefe de familia extensa, que tenía la función de sostener y defender el conjunto del "Jogasui". Junto a él resaltaba la figura del Chamán o Naijnai, persona en quien se reunía el conocimiento de su pueblo.

Chamán podía ser cualquier persona que se hubiera preparado para ello, convirtiéndose en la expresión más vívida de la cultura y de la ideología del pueblo Ayoreo, era quien presidía la celebración anual dedicada al "Asojna", un personaje mítico del orden de sus antepasados[32]. Esa es la única forma de culto de los ayoreos y se centraliza en el calendario de su pueblo.

El Jogasui, era conocido por el nombre del jefe o de los principales jefes. El Dacasuté era una persona respetada por su valentía y prestigio que había ganado en la guerra matando enemigos o animales grandes, cuyo rol principal era constituirse en una garantía para el sostenimiento y defensa del Jogasui. Por tanto, en él se concentraba el poder político, por el respeto que imponía su potencia guerrera y su capacidad de caza basada en la contaminación de la sangre (el recoger el coraje del vencido) y el coraje que eran adquiridos y demostrados en la matanza y para defenderse y buscar alimentos, sobre todo con las llegadas a las salinas (Califano; Braunstein, 1978-79: 94).

Los capitanes o Dacasuté merecían el reconocimiento de su pueblo por su valentía en la caza o en la guerra. Su voz era la más escuchada pero jamás decidía por el resto. La sociedad ayorea es básicamente antiautoritaria, es una sociedad de iguales, en ella cada uno es respetado y escuchado sin consideración a diferencias de sexo o edad. El sistema de toma de decisiones y de comunicación se daba en reuniones nocturnas diarias, donde grupos de ayoreos se juntaban en un limpio de la selva o delante de alguna

[32] Una mujer ancestro, asociada con acontecimientos catastróficos y otros bienhechores y terapéuticos (Casalegno, s/f.: 113).

casa, agrupándose los hombres y las mujeres en círculos separados, comentando todo lo sucedido en el día y tomando decisiones importantes (Fischerman, 1976: 1-73-74; CANOB, 1996). Varios investigadores han manifestado que este sistema se está perdiendo y que ahora los debates se concentran más al interior de las familias.

Además del Josasui, el pueblo Ayoreo se divide en siete clanes (Chiquenone, Posorojane, Picanerane, Dosapeode, Cutamorajane, Etacorone y Nuruminone), la pertenencia a un clan determinado se basa en la descendencia mítica, esto quiere decir que todo el clan tiene un solo antepasado. Sus matrimonios en muchos casos obedecen a reglas exogámicas clásicas, siendo la mujer y el marido de diferentes grupos; este estricto sistema tiene como fin evitar matrimonios entre parientes, posibilitando por otro lado –antiguamente-, establecer formas de intercambio entre grupos ayoreos que disputaban los recursos de la naturaleza chaqueña (CANOB, 1996; Califano; Braunstein, 1978-79: 94).

Cuadro N° 1
Los siete clanes ayoreos

Nombre del clan	Masculino	Femenino
Chiquenone	Chiquenoi	Chiqueñoro
Posorojane	Posorojái	Posiñoro
Picanerane	Picanerai	Picanére
Dosapeode	Dosapei	Dosapé
Cutamorajane	Cutumorajái	Cutamiñóro
Etacorone	Étacori	Etacóre
Nuruminone	Nuruminí	Nuruminé

Fuente: Riester y Weber, 1998: 32; Zuasnavar, 2002; Fischermann, 1976: 91

Actualmente, las comunidades ayoreas tienen su directiva constituida por un presidente, acompañado en sus funciones por un cacique y un anciano. En algunas comunidades se agregan secretarías, así como un representante de la Organización Territorial de Base (OTB). A nivel intercomunal, hace más de dos décadas han conformado la Central Ayoreo Nativo del Oriente Boliviano, CANOB, instancia donde intentan que las diferentes comunidades y grupos estén representados. La directiva está compuesta por la presidencia y secretarías de tierra, organización, salud y otras.

La CANOB a su vez, participa de instancias regionales conjuntamente con otros pueblos, como la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz y mantiene relaciones con otras organizaciones rurales del país.

Las misiones evangelizadoras

En 1711 los jesuitas lograron un primer contacto con uno de los principales grupos originarios del Chaco, hoy conocido como Ayoreo. Luego consiguieron insertar miembros de este pueblo en las diferentes misio-

nes ya constituidas en la zona chiquitana. Entre 1723 y 1724, el padre Agustín Castañares fundó la reducción de San Ignacio de Zamucos –Chaco norte- misión que fue abandonada en 1745 debido a riñas internas y diferencias de los contactados con la misión (Fischerman, 1976: 67-68).

A partir de 1942 se reinició la relación con los misioneros, primero evangélicos y luego católicos. Después de algunos años de trabajo para contactarlos y constituir comunidades misionales, se fundó Tobité -1946- la primera misión ayorea después de la constituida por los jesuitas en tiempos de la colonia. Ubicada al sureste de las serranías de San José de Chiquitos, la reducción fue organizada por la Misión Nuevas Tribus y logró reunir varios grupos locales que pertenecían a la unidad social de extensión Nupedoigoosóde y también grupos locales de otras unidades sociales que en el pasado se consideraban enemigos (Califano; Braunstein, 1978-79: 98).

La Misión Nuevas Tribus compró un terreno para que los ayoreos vivan permanentemente en el lugar con ellos, donde les ayudarían a convertirse en cristianos y los capacitaban para insertarlos a la sociedad nacional enseñándoles trabajos sedentarios. Años más tarde, la misión tramitó la dotación de tierras argumentando ante el Estado la civilización de selvícolas. La dotación fue hecha a nombre de los comunarios ayoreos con un título colectivo y está ubicada en la provincia Chiquitos, municipio de Roboré.

El contacto de los ayoreos con la misión de Rincón del Tigre a cargo de Bautistas Letto brasileños, se produjo en 1952. Fue recomendada por misioneros de Tobita, quienes en un principio los asesoraron y ayudaron, incluyendo a comunarios ayoreos ya contactados, porque desde 1941 las acciones de los grupos ayoreos de la zona asustaban a los vecinos. El primer grupo que entró a la misión fue el Wechamitogoosóde de la región llamada Guayé; el segundo grupo fue Pajocochodegoosóde; después entraron los Kochokoigoosóde, Nupedoigoosóde y Jachaigoosóde. En la misión ubicada en la provincia Germán Busch -municipio de Puerto Suárez- también vivían algunos Diekedehnaigoosóde (Califano; Braunstein, 1978-79: 99).

La misión sudamericana entró en la región norte de Tobité para buscar ayoreos y persuadirlos a trasladarse a la reducción de Zapocó (1950) asentada en la provincia Ñuflo de Chávez -municipio de Concepción- donde fueron congregados diversos grupos locales, casi todos Diekedehnáigoosóde. Otros grupos de ayoreos que en 1960 se fueron a vivir cerca de la línea férrea, fueron convencidos por la misión Sudamericana para que vivan en Poza Verde, una nueva misión ubicada en la provincia Chiquitos, municipio de Pailón.

La misión de Santa Teresita de Jesús fundada el año 1957 por un misionero católico austriaco, reunió a los ayoreos originarios del sur, a los que se sumaron otras familias de los grupos Eapepaigoosóde y Gidaigoosóde, que se encontraban dispersas alrededor de la línea férrea Santa Cruz-Puerto Suárez. Esta misión se asentó en la provincia Chiquitos, municipio de San José de Chiquitos.

El último grupo Ayoreo que dejó el monte, en la parte boliviana, fue acogido en 1971 en la estación misional de Puesto Paz (provincia Ñuflo de Chávez, municipios de Cuatro Cañadas, Chiquitos y Pailón), a cargo de la Misión Nuevas Tribus, que fundó la misión 27 de Noviembre -1969-, cerca de la frontera entre Bolivia y Paraguay, por la zona de Camiri. Luego la gente que pertenecía al grupo Gidaigoosóde, dejó la misión y se trasladó a Puesto Paz y Porvenir.

En la misión Urucú, familias que dejaron la reducción Tobité, y que previamente formaron los asentamientos de Cupesí y otro cercano a Zapocó -Bella Vista-, en 1965 fueron aglutinadas por el misionero Montero y otros cerca de Roboré, en el lugar también llamado Urucú (Humberto Chiqueno y Fernando Chiqueno, 2006).

Cuadro N° 2
Las misiones ayoreas que existieron en Bolivia, departamento de Santa Cruz

Nombre	Año de fundación	Parcialidad	Tipo de Misión	Provincia
San Ignacio de Zamucos	1724		Católica: Jesuitas	18° 10 de Latitud Sud
Tobité	1946	Nupedoigoosóde	Evangélica: Misión Nuevas Tribus	Chiquitos
Zapocó	1950	DiekedehnaiGoosode	Evangélica: Misión Sudamericana	Ñuflo de Chávez
Rincón del Tigre	1952	Wechamitogoosóde, Pajocochodegoosóde, Kochokoigoosóde, Nupedoigoosóde Jachaigoosóde, Diekedehnaigoosóde	Evangélica: Misión Bautista Lettus	Germán Busch
Santa Teresita	1957	Eapepaigoosóde	Católica: Vicariato de Chiquitos	Chiquitos
Poza Verde	1962		Evangélica: Misión Sudamericana	Chiquitos
27 de Noviembre	1969	Gidaigoosóde	Evangélica: Misión Nuevas Tribus	Cordillera
Urucú	1969	Nupedoigoosóde	Católica: Maristas Evangélica:	Chiquitos
Puesto Paz	1977	Gidaigoosóde	Misión Nuevas Tribus	Ñuflo de Chávez
			Católica: Vicariato de Chiquitos	
El Fortín				Cordillera

Elaboración propia, fuentes: Fischerman, 1976: 68-69; Califano y Braunstein, 1978-79: 98-99.

Existen referencias sobre la existencia de subgrupos de Gidaigoosóde y Totobiegoosóde que continúan con su vida nómada tradicional en la zona fronteriza entre Bolivia y Paraguay (Heijdra 1997: 58). Algunos fueron vistos por gente que construía el gasoducto Bolivia-Brasil a finales del siglo XX, según relatan varias versiones.

En el caso de las reducciones, los misioneros, para contar con un espacio seguro, en algunos casos compraron tierras de personas que ya tenían documentos de propiedad, y en otros, demandaron al Estado la dotación de tierras argumentando la reagrupación e incorporación a la civilización de las tribus selvícolas ayoreas -como reconocía la ley a estos pueblos-. Algunas reducciones simplemente ampliaron su asentamiento con una posesión continuada -también permitida por ley-, es decir que consolidaron un lugar que posibilitó a los comunarios ayoreos combinar las actividades de la misión con algunas tradicionales.

El siguiente comentario interpreta cual fue el papel que jugaron y la relación que establecieron los misioneros con el pueblo Ayoreo contactado:

"...al salir del espacio físico y étnico en el que habían vivido durante siglos, los misioneros desempeñan un papel efectivo de amortiguamiento y protección frente a las relaciones de dominación de la sociedad nacional. Empero, no por ello escapan de establecer una relación desigual y paternalista. En ella, hombres y mujeres ayoreos son percibidos en una condición de minoridad, necesitados de orientación y cuidado para insertarse en la sociedad nacional. Los misioneros asumen el papel de intermediarios" (Zolezzi y otras, 1998).

Las misiones evangelizadoras que contactaron a los grupos Ayoreos se ocuparon de atraerlos y los fueron asentando en diferentes lugares de su hábitat tradicional, donde se dedicaron a enseñarles religión y a practicar una agricultura de subsistencia, para que después se puedan desarrollar solos en interrelación con la sociedad nacional.

Se puede manifestar que a través de las reducciones y la misiones, de cierta manera se salvó al pueblo Ayoreo de su exterminio por las guerras con las comunidades vecinas no ayoreas, y al interior del pueblo Ayoreo mismo. Pero ya en la misión, sobre todo en las evangélicas, priorizaron la enseñanza religiosa y el encierro de las comunidades en territorios pequeños, con los misioneros como único referente, sin la oportunidad de conocer debidamente al resto de la sociedad boliviana y prepararse en mejores condiciones para enfrentar su subsistencia y desarrollo a futuro –cuando los misioneros se retiren-, mediante la realización y la enseñanza-aprendizaje de diversas actividades y las que su nuevo estado sedentario les exigía.

Ocupación territorial actual

A finales de la década de los 70, cuando los religiosos empezaron a salir de los asientos misionales, dejaron a las comunidades ayoreas en esos espacios territoriales que resultaban pequeños con relación al área que anteriormente ocupaban y para su estilo de desarrollo. La ampliación de la frontera agropecuaria en las tierras bajas del este (agudizada con el apoyo financiero del Proyecto de Desarrollo Agropecuario Tierras Bajas del Este entre 1991-1995), provocó también que las comunidades ayoreas vayan perdiendo poco a poco los territorios que todavía conservaban por posesión y acceso junto al espacio misional.

Actualmente, cuentan con asentamientos o campamentos que se denominan comunidades. En estos espacios han podido seguir viviendo juntos y conservar parte de las actividades que responden a su identidad cultural, como los desplazamientos constantes de una comunidad a otra y/o la constitución de otras nuevas cuando se presentan conflictos insalvables o es necesario para el acceso a recursos.

Las comunidades se encuentran ubicadas al Este del departamento de Santa Cruz, en las provincias German Busch, Chiquitos, Ñuflo de Chávez y Andrés Ibáñez, distantes unos 650 kilómetros entre sí; varias giran a ambos lados de la vía férrea Santa Cruz-Puerto Suárez. Son comunidades rurales o asentamientos urbanos en algunos barrios de las ciudades. Algunas comunidades han sido reconocidas en sus territorios como tierras comunitarias de origen o territorios indígenas y otras como propiedades comunarias, como propiedad colectiva del pueblo Ayoreo.

Entre las comunidades y asentamientos, tenemos:

a) Tierras Comunitarias de Origen:

Guaye, en la provincia German Busch, compuesta por las comunidades: Rincón del Tigre, Manantial, Corechi y Pilay, con una superficie titulada de 97.743 hectáreas.
Tobité, en la provincia Chiquitos, con las comunidades: Tobité y Tieuña, con una superficie titulada de 26.104 hectáreas.
Santa Teresita, en la provincia Chiquitos, con 77.545 hectáreas tituladas.
Zapocó, en la provincia Ñuflo de Chávez, con una superficie de 43.344 hectáreas tituladas.

b) Tierras Comunarias:

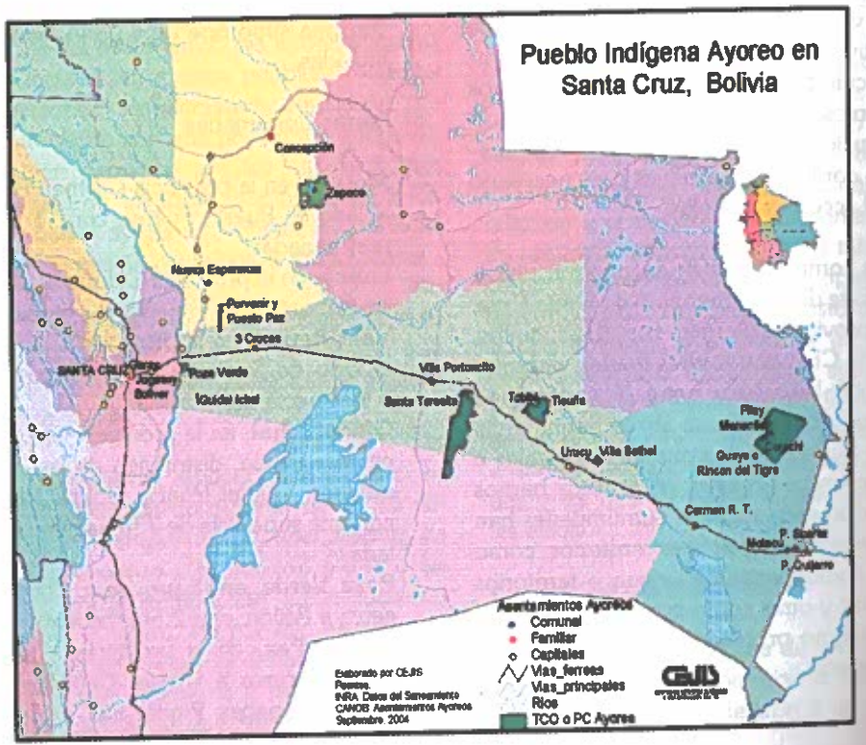
Motacú, en la provincia German Busch, al lado de Puerto Suárez, con 11 hectáreas tituladas.
Urucú, en la provincia Chiquitos, la lado de Roboré, con 75 hectáreas tituladas.
Villa Bethel, en la provincia Chiquitos, al lado de Santiago de Chiquitos, con 3.922 hectáreas tituladas.
Guidai Ichai, en la provincia Chiquitos, cerca a Pailón, distribuida en las comunidades: Guidai Ichai y Guidai Ichai II, con una superficie de 736 hectáreas tituladas.
Poza Verde, en la provincia Chiquitos, cerca a Pailón, con 2.500 hectáreas.
Puesto Paz, en la provincia Ñuflo de Chávez, cerca a Cuatro Cañadas, con las comunidades: Puesto Paz, Porvenir y

Nueva Esperanza, con 5.000 hectáreas, en proceso de saneamiento.

c) Asentamientos urbanos:

El Carmen, en la provincia German Busch, está en un barrio del pueblo de Carmen Rivero Torrez, adjudicación municipal.
San José, en la provincia Chiquitos, posesión en Villa Portoncito, un barrio de San José.
Tres Cruces, en la provincia Chiquitos, al lado del pueblo de Tres Cruces (Posesión).
Santa Cruz de la Sierra, en la provincia Andrés Ibáñez, posesiones en el Barrio Bolívar, Jogasui y Garay.
Puerto Suárez y Puerto Quijano, tres asentamientos, distribuidos en estos dos pueblos.

Mapa N° 1
Ocupación espacial del Pueblo Ayoreo en Bolivia y distribución de las comunidades y asentamientos urbanos a 2006



En total son 17 comunidades y 10 asentamientos urbanos. Entre estas comunidades, Poza Verde, cuenta con título de propiedad a nombre de la South American Mission Inc. del año 1966, cuya extensión ha sido reducida por el cambio de cauce del río Guapay y la construcción de un camino. Otra comunidad es Puesto Paz, cuenta con un título a nombre de Misión Nuevas Tribus, está en proceso de saneamiento con el compromiso de la misión de transferir las tierras a nombre de la comunidad.

El pueblo Ayoreo tiene tituladas como tierras comunitarias de origen[33] un total de 244.735 hectáreas, y 4.744 hectáreas como tierras comunarias[34]. Son superficies reconocidas a su favor en el área rural, en parte de lo que fue su espacio de ocupación tradicional y que suma alrededor de 255.000 hectáreas.

Seguidamente se presentan en un cuadro los principales actos administrativos que fueron realizados en el proceso social agrario para el reconocimiento y titulación del territorio indígena Ayoreo, o como tierras comunitarias de origen. Los trámites fueron llevados adelante por la CANOB -en representación del pueblo Ayoreo- ante el INRA, como entidad estatal administrativa responsable del saneamiento y la titulación de las tierras.

[33] Espacio colectivo reconocido a favor de todo el pueblo
[34] Otro tipo de propiedad colectiva reconocido por la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, que favorece a una comunidad, y que tiene la características de inalienables, indivisibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles, igual que la TCO (artículo 41 numeral 6).

Cuadro N° 3
Principales actividades del proceso agrario para la titulación de la TCO Ayorea, con fechas

Fecha	Acciones
4 de septiembre, 1996	Demanda de titulación del territorio Indígena Ayoreo, en cuatro comunidades, realizada por CANOB
31 de octubre, 1996	Admisión de la demanda por el INRA [35]
Agosto, 1997	Estudio Preliminar de Caracterización realizado por la SAE[36]
9 de septiembre, 1997	Resolución de Inmovilización, realizada por INRA.
4 de noviembre, 1997	Convenio de cooperación entre el Proyecto Tierras Bajas del Este (PTBE), la CANOB y el INRA para la realización del saneamiento de la demanda de TCO
Noviembre 1996 - agosto 1997	Delimitación y medición denominado saneamiento piloto, considerado por el INRA sólo como dato preliminar.
22 de septiembre, 1998	Resolución Determinativa del Área de Saneamiento, INRA
Octubre, 98 – marzo 1999	Pericias de Campo INRA – PDPI
Octubre 1997 – febrero 1998	Informe de Necesidades Espaciales, VAIPO[37]
Mayo – octubre 1999	Evaluación Técnica-Jurídica, INRA
Octubre 1999 – diciembre 1999	Resolución de dotación y titulación de la TCO, INRA
Octubre 1999 – diciembre 1999	Título Ejecutorial (4), Presidencia de la Republica

Fuente: Expediente N° TCO – 0705 - 0001 de TCO Ayorea (INRA)

Adicionalmente, entre los años 2000 y 2002 fueron realizados otros actos administrativos dentro del proceso agrario de saneamiento simple para titular las tierras comunarias, por un convenio firmado entre CANOB y el Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PDPI). El proyecto fue financiado por la petrolera Transredes -con fondos de compensación a comunidades ayoreas por la construcción del gasoducto Bolivia-Brasil- y el INRA.

[35] Entidad administrativa estatal encargada del saneamiento de tierras desde 1996. denominada Instituto Nacional de Reforma Agraria.
[36] Entidad estatal competente en asuntos étnicos, denominada en 1997, Secretaría de Asuntos Étnicos
[37] La entidad estatal competente en asuntos étnicos, a finales de 1997 cambió de nombre a Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios.

Al interior de las superficies tituladas como propiedad colectiva de los pueblos indígenas, la misma Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria reconoce el derecho del pueblo al uso y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a sus usos y costumbres, siempre que esas normas no sean incompatibles con el sistema de regulación nacional, y su derecho a la consulta y participación para el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables que puedan existir al interior de sus espacios territoriales (artículo 3).

El territorio indígena reconocido como tierra comunitaria de origen o propiedad comunaria, como una forma propiedad colectiva que tiene el carácter de inembargable, inalienable e imprescriptible; por la imposibilidad legal de ser transferida y el uso exclusivo del pueblo Ayoreo, elimina la preocupación de las comunidades y otros amigos del pueblos Ayoreo, por una eventual venta de tierras que lo deje sin espacio, como sucedió en el pasado (Caso Guidai Ichai, cuya venta fue hecha mientras funcionaba el proyecto de desarrollo agropecuario Tierras Bajas del Este entre 1991-1995 y cuando el pueblo contaba con el apoyo de varias instituciones para regularizar su derecho propietario a la tierra, con vigencia de la antigua Ley de Reforma Agraria).

El significado del territorio para el pueblo Ayoreo

El Territorio, dice el memorial de la demanda de titulación territorial ayorea (CANOB, 1996), es el espacio que contiene el sustento fundamental para la sobrevivencia de los pueblos indígenas, siendo parte del mismo los recursos naturales, además de la tierra; los sitios sagrados; los lugares donde han sido enterrados sus antepasados; los espacios productivos, incluidos los instrumentos de trabajo; las normas propias de convivencia, es decir, el conjunto de elementos que hacen posible la vida de un pueblo en el lugar.

Los elementos que contiene ese concepto de territorio definido por los representantes ayoreos, incluyen:

- La tierra.
- Los recursos naturales, vale decir todos los productos de la biodiversidad contenidos en ese espacio, como la flora, la fauna, el agua y los minerales, los metales y los hidrocarburos. El bosque en general, donde se produce la miel que ellos recolectan –producto privilegiado del pueblo-, donde crecen las plantas que utilizan, como las medicinales y las de construcción, las que son aprovechadas para elaborar sus artesanías y otras. Donde además, se reproducen los animales que cazan; etc.
- Los sitios sagrados, aquellos lugares respetados y de valor cultural para el pueblo indígena.
- Los cementerios, lugares donde se encuentran enterrados los restos de sus antepasados.
- Los espacios productivos para el pueblo Ayoreo, aquellos claros del

monte donde desarrollan el modelo de agricultura itinerante.

- Las normas propias de convivencia, normalmente hacen referencia al derecho a la libre determinación indígena, la posibilidad de definir sus propias normas de convivencia desde su cultura, así como sus estilos de desarrollo responden a sus necesidades y viabilidades, de acuerdo a sus capacidades y visiones.

El pueblo Ayoreo tiene sus territorios titulados y los controla, vale decir, tiene varios logros en el cometido de garantía sobre la propiedad y control territorial, un aspecto central para asegurar su supervivencia y desarrollo, es la certidumbre y defensa de su base territorial, sin ella no pueden llevar adelante su economía mixta de caza, recolección, pesca, agricultura y otras actividades.

Otro factor importante -desde la normativa legal boliviana-, para que el derecho al territorio de los pueblos indígenas no sea objeto de revisión por el Estado, es el derecho exclusivo al uso sostenible de los recursos naturales renovables existentes en su interior y el derecho de consulta y participación en beneficios para el aprovechamiento de los recursos naturales no renovales que hubieren en los mismos; derecho que pueden desarrollar en la tierras comunitarias de origen o tierras comunarias. En este caso, esa obligación concuerda con las propias condiciones culturales del pueblo, que tiene un sistema de manejo de su espacio bajo cuatro actividades principales: la agricultura itinerante o migratoria, la pesca, la caza y la recolección.

Los ayoreos no conocieron el cultivo de chacos mediante la tala, roce y quema, sólo cultivaban pocas especies durante el tiempo de lluvias (entre septiembre y abril) en claros naturales del bosque; escasamente limpiaban el suelo donde sembraban calabazas, joco, zapallo y frejoles, y así lo siguen haciendo. Tampoco desarrollaban actividades agrícolas, ellos aprovechaban para alimentarse a los animales silvestres del bosque, como lo siguen haciendo. Todos son productos que les brinda la naturaleza con poca intervención humana en la cultura agrícola.

La principal fuente de alimentación provenía y proviene de la caza y la recolección de frutos, tubérculos, miel, petas y otros animales, por tanto, para desarrollarse el pueblo Ayoreo precisa que el bosque se mantenga y puedan recolectar insumos para la construcción y el desarrollo de sus actividades artesanales, o en caso de necesidad, para la venta directa de productos como la madera y/o animales silvestres, como loros y otros.

Por tanto, la tierra, vale decir el territorio, tiene valor para el pueblo Ayoreo en la medida que contenga sus otros componentes: bosque que permita el desarrollo de vida silvestre en su interior y les permita vivir y desarrollarse como pueblo, de acuerdo a su identidad cultural. Ese espacio debe contener la vida diversa en flora y fauna. Una tierra desmontada (como ya se encuentran muchos lugares ricos de su hábitat depredados incluso con financiamiento externo,

como con el Proyecto de Desarrollo Agropecuario Tierras Bajas del Este) no es de mucha utilidad para ellos, porque precisan el bosque en su integralidad, y la agricultura que desarrollan es en mínima escala.

Esa necesidad de bosque no implica que en el futuro no deban aprender a desarrollar actividades agrícolas y/o pecuarias en cantidades que les generen ingresos más allá del autoconsumo. Para esto precisan capacitación y seguir viviendo de las otras actividades propias de su cultura. Mientras tanto, es difícil que en pocos años cambien la forma de sostenerse desarrollada toda la vida, cuando desconocen y carecen de un criterio de acumulación por ejemplo para guardar semillas, recursos económicos para comprar insumos agropecuarios y otros, ya que por la forma de vida en el monte, ellos aprovechan lo del momento. Ese otro aprendizaje que precisarían adoptar también requiere de un proceso que lleva tiempo.

Situación cultural actual

Siguiendo a Zolezzi y otras estudiosas de la cultura ayorea (1996) se puede manifestar que con la muerte de los ancianos ayoreos y la paulatina integración a la sociedad nacional, se están perdiendo elementos básicos de su cultura. Sin embargo, pese al dominio del resto de la sociedad, conservan la vida colectiva en las comunidades, la tradición oral y su mitología (aunque fragmentada); la organización informal y las relaciones de género; el idioma está vivo, el orgullo de ser ayoreo es muy fuerte, existe una identidad étnica grande; la mentalidad de los miembros del pueblo ayoreo sigue siendo de cazadores y recolectores; aunque practican la agricultura no son productores ni para garantizar la supervivencia con el autoconsumo.

Siendo un pueblo de fuerte tradición oral, sus canciones son la expresión de su vida cotidiana y de sus recuerdos ligados a sus hazañas en el monte y a las hazañas de sus antepasados en la guerra. Esta fracción de su cultura se está perdiendo paulatinamente, las nuevas generaciones ya no desarrollan este hábito. Así lo dice una comunaria:

"Mejor que no se olvide lo que habla su padre y su madre, pero yo creo que los chicos no van a comprender más lo que cantamos, les enseñamos pero ellos no acostumbran. No les gusta" (Dajuñangue Chiqueno, Tobité, 25-01-2002)

La expresión más clara del debilitamiento de la cultura ayorea es el abandono de la celebración al Asojna[38], a través del cual rendían culto a sus antepasados reviviendo cíclicamente los contenidos profundos de la ideología de su pueblo, sus reglas de parentesco y su relación con la naturaleza. Esta pérdida fue forjada en las misiones para que los nativos adopten las creencias cristianas, satanizando cualquier otra creencia.

[38] Ave nocturna, según el ornitólogo Jorge Escobar Argaña es el caprimulgo parvulus que canta durante los meses de agosto, septiembre y octubre (José Zanardini y Walter Biedermann en: www.museobarbero.org.py/Ayoreo/ayoreode.htm (7-03-2006)); es la que anuncia el inicio de la buena época, la época de lluvias y abundancia de alimentos; a no ser que se la despierte antes de tiempo y provoca sequías y otros males.

Esa sociedad tradicional, cuyo prestigio estaba asociado a su capacidad de aglutinar recursos humanos en su unidad residencial, a su capacidad de decisión sobre la prole y a la transmisión de conocimientos culturales, está en crisis, con un proceso de transición con las siguientes características étnico-culturales:

- Desintegración, es decir la disolución de las estructuras sociales tradicionales, centrándose ahora más en la familia;
- Desproporción por las limitaciones en el acceso a los recursos, sus territorios no son tan extensos y en algunos casos, las únicas áreas verdes, son las de las comunidades ayoreas, lo que baja el nivel de biodiversidad y por tanto de productos para el consumo del pueblo Ayoreo;
- Desmoralización, es decir la pérdida de identidad, entre las normas de comportamiento social y el comportamiento individual, por la salida a los centros poblados, la falta de alternativas, el desconocimiento de la sociedad nacional y su difícil integración, entre otros factores.

Estas características identificadas por los miembros del pueblo, sobre todo los más ancianos, constituyen el motivo de su preocupación, porque ven a los jóvenes muy desorientados y prevén mayores dificultades en el futuro por la falta de conservación de la identidad ayorea, aunque tampoco han adquirido otra para desarrollarse en la sociedad nacional. Es decir que las alternativas de mejorar sus condiciones de vida se limitan mucho más.

Métodos de sobrevivencia

El pueblo Ayoreo, como muchos otros pueblos indígenas de tierras bajas, actualmente sobrevive enfrentando factores adversos que amenazan su existencia con su itinerario de vida propio y sus actividades tradicionales como la caza, la recolección y la pesca en las comunidades que tienen ríos o curichis; actividades que están combinando con agricultura de subsistencia y otras subsidiarias de generación de recursos económicos (como la venta de su fuerza de trabajo).

La dificultad cada vez mayor de vivir solamente de lo que les brinda la naturaleza, con el achicamiento de su espacio, el avance de la frontera agropecuaria en las áreas vecinas, y los cambios en el ambiente por las sequías prolongadas o las inundaciones, los lleva a salir de sus comunidades en épocas difíciles a buscar ingresos económicos para cubrir sus necesidades. Entonces venden su fuerza de trabajo en lugares donde existe oferta, ya sea en zonas agrícolas empresariales o en las ciudades.

Siguiendo a Zolezzi y otras investigadoras (1996), los ayoreos no tienen un sistema de acumulación debido a que su economía fue y es fundamentalmente de autoconsumo, no orientada al mercado, aunque tienen una economía productiva incipiente ampliada con algunas actividades de relación con el mercado, como la venta de sus

artesanías y de servicios personales. Estas actividades más desarrolladas o ampliadas, no constituyen mecanismos o formas de trabajo que estén a su alcance por cuanto requieren de prácticas de ahorro y control del gasto, elementos que no son asimilados por su cultura. Es más, los ayoreos tienen la costumbre de compartir la producción agrícola con otras mujeres de su grupo familiar, así como de intercambiar lo que logran en la recolección y la cacería, y últimamente los recursos económicos.

Así, el desplazamiento a los centros urbanos comenzó entre 1955 y 1956, cuando llegó un primer grupo a la ciudad de Santa Cruz de la Sierra con la intención de ir a constituir un asentamiento en Portachuelo o cerca la río Yapacaní, pero se quedó por las afueras de la ciudad, donde hoy se encuentran la plaza Blacut y el Parque Urbano (fuera del primer anillo). Se asentaron en esta zona entonces cubierta de bosque porque podían desarrollar sus actividades culturales propias para subsistir, como cazar, pescar, melear, recolectar frutas, etc. (Zolezzy y otras, 1996).

Ya en los años 70, miembros del pueblo Ayoreo comenzaron a salir de las misiones evangélicas y aumentaron las oleadas migratorias hacia las ciudades en busca de trabajo. En ciertos casos terminaron con asentamientos definitivos en zonas peri-urbanas.

Muchos comunarios y comunarias ayoreas tienen que dejar su territorio por tiempos prolongados para salir a buscar trabajo. Normalmente los lugares más atrayentes son las ciudades porque les brindan otras ofertas, como el acceso a recursos a través de la limosna -sobre todo en épocas como Navidad-, o de trabajos en la limpieza de lotes, en empresas como las madereras, agrícolas y ganaderas, etc.

Tal vez otro elemento, aparte del territorio propio, que detiene a los miembros del pueblo Ayoreo en algunas de sus comunidades, es que ciertas zonas de ocupación ayorea han cobrado gran importancia económica por su proximidad a zonas agrícolas, ganaderas y madereras intensivas, que les brindan ofertas de trabajo sin tener que desplazarse a otros lugares más alejados, aunque también les restan los productos del monte, quedando las comunidades ayoreas como islas verdes. En esta situación se encuentran las comunidades de Guidai Ichai, Poza Verde, Puesto Paz y Porvenir, ubicadas en la zona agrícola Pailón-Los Troncos, en las provincias Chiquitos y Ñuflo de Chávez.

Alternativas

Como hemos visto líneas arriba, el pueblo Ayoreo históricamente ha poseído un territorio extenso que le servía para mantener una vida nómada en una zona tan difícil como el Chaco. De cazadores-recolectores, ahora son un pueblo semi-sedentario que vive en asentamientos más o menos fijos, en tierras tituladas a su favor –la mayoría–, reconocidas como propiedad colectiva del pueblo Ayoreo. Ese territorio está dividido en varios pedazos dispersos ubicados en

diversas regiones, desde la ciudad de Santa Cruz de la Sierra hasta las cercanías a la frontera con Brasil, en el sudeste cruceño. Esa condición les posibilita desarrollar parte de su cultura de desplazamiento, así como ocupar nuevos espacios por la división de las comunidades y el asentamiento en zonas más alejadas al interior del mismo territorio.

Aunque su base de existencia ha sido modificada, antes era un pueblo cazador-recolector, de agricultura itinerante, ahora la agricultura tiene más importancia con la inclusión de la ganadería en muy pequeña escala y sólo en algunas comunidades, y la forestaría, pero aparte siguen con sus actividades de recolección y cacería. Su poco conocimiento de la cultura agrícola y ganadera y el no saber desarrollar otras actividades, afecta su economía que se encuentra en desequilibrio.

Ellos siguen siendo grandes conocedores de los ecosistemas, pero como algunas comunidades han quedado rodeadas de zonas desmontadas porque sus vecinos habilitaron los terrenos para la agricultura, la producción del bosque ya no les alcanza y el espacio propiamente suyo tampoco es suficiente para albergar la cantidad de vida silvestre necesaria para satisfacer sus necesidades alimentarias, lo que los lleva a combinar actividades para lograr un equilibrio económico.

Su conocimiento de los ecosistemas, es una ventaja que debería ser aprovechada y podrían desarrollar actividades económicas adicionales a las tradicionales para mejorar sus ingresos, pero precisan apoyo técnico, sugerencias, orientación, capacitación y/o relaciones para encontrar esa salida.

Actualmente están desarrollando procesos productivos, como en Puesto Paz, Porvenir y Guidai Ichai, donde crecen plantines de garabatá mejorado o fino, como ellos llaman a la materia prima de sus artesanías. Asimismo, la directiva intercomunal, CANOB, considera importante desarrollar proyectos alternativos, principalmente por el avance de la frontera agrícola y el achicamiento de las áreas boscosas aledañas a sus tierras (Subi Picanerai, 2006).

Esas otras actividades que pueden realizar o a las que tienen acceso normalmente, están fuera de su espacio territorial, en las ciudades donde encuentran otras fuentes de ingreso -incluida la limosna- y oportunidades para conseguir contratos de trabajo, desde limpieza de lotes hasta empleos con madereras y otros para desmontes, cosechas, etc.

La combinación de actividades para encontrar un nuevo equilibrio ecológicamente sostenible, económicamente rentable y culturalmente adaptado, debe basarse en la conservación de sus territorios con bosques y el apoyo al pueblo para que pueda aprender nuevas técnicas de trabajo, para avanzar hacia ese nuevo equilibrio entre la generación de ingresos que permitan su supervivencia y el desarrollo de su forma de vida.

Ese espacio que ocupan debe seguir siendo ecológicamente sostenible. Actualmente

sus territorios están garantizados porque no pueden ser transferidos y son imprescriptibles y el pueblo Ayoreo tiene la facultad de administración y uso exclusivo de sus recursos naturales renovables.

Como manifestamos líneas arriba, su actual sistema organizativo con directivas en las comunidades -dos dirigentes y su directiva intercomunal-, intenta ser una estructura equiparada a los moldes de organización indígena surgida en el país en las últimas décadas, sobre todo en las tierras bajas a finales de los años 70. Para ser realmente representativa, la directiva debe lograr el consenso en cada uno de los temas a desarrollar, a no ser que se imponga, lo que a la larga genera dificultades cuando ya no existen las condiciones que favorecen la imposición.

Gestionar el territorio implica tomar decisiones colectivas por ellos mismos, como lo venían haciendo antes de su vida en las misiones, con la diferencia que ahora los jefes ya no son elegidos por su demostración de fuerza sino por su capacidad para obtener algunos beneficios adicionales a los existentes para las comunidades. Los comunarios precisan alcanzar mayor cohesión comunal e intercomunal para administrar y utilizar su espacio con decisiones compartidas y apoyo de todos. Es difícil mantener los acuerdos, más aún si las definiciones asumidas presentan problemas, pero es necesaria una buena organización.

En general, precisan apoyo estatal para generar su propio desarrollo, aprovechar y mejorar lo que saben para obtener mayores beneficios, y aprender otras actividades para enfrentarse a los retos actuales en esa nueva sociedad de la que forman parte. Ese apoyo y respeto debe partir desde la sociedad y el Estado, que debe considerarlo como pueblo con derecho a ser diferente y que necesita que se fomente su desarrollo partiendo desde sus mismos referentes culturales.

Referencias bibliográficas

CALÍFANO, Mario; BRAUNSTEIN, José A.

1978/79 Los grupos ayoreo. Contribución para el conocimiento de gentilicios y toponímicos del Chaco boreal. Scripta Ethnologica, N° V, Parte I. Bs. As.,

CASALEGNO, Hugo

s/f La religión de los ayoreo del Gran Chaco. En: Juan Botasso (coord.): *Religiones americanas*. Quito: Abya Yala, colección "500 años" n° 56.

FISCHERMANN, Bernd

1976 Los Ayoreode. En: *En busca de la loma santa*. Jürgen Riester. La Paz: Los amigos del libro.BOLIVIA

1996 Ley N° 1715 del Servicio Nacional de la Reforma Agraria de 18 de octubre de 1996.HEIJDRA, Hans

1997 Participación y exclusión indígena en el desarrollo. Banco Mundial, CIDOB y el pueblo Ayoreo en el proyecto "tierras bajas del este" de Bolivia. Santa Cruz: APCOB, colección "Pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia", vol. 6.

ZOLEZZI, Graciela y otras

1996 Investigación fue realizada en 1996, en el contexto del proyecto "Mujeres en la Historia de Bolivia" que auspicio la Coordinadora de la Historia y la Subsecretaría de Asuntos de Género.

Entrevistas

CHIQUENO, Chícode

2002 Entrevista realizada el 27 de enero de 2002, en Santa Teresita.

CHIQUENO, Dajuñangue

2002 Entrevista realizada el 25 de enero de 2002, en Tobité.

CHIQUENO, Humberto

2006 Entrevista realizada el 15 de marzo de 2006, en Santa Cruz de la Sierra.

CHIQUENO, Fernando

2006 Entrevista realizada el 15 de marzo de 2006, en Santa Cruz de la Sierra.

DOSAPÉ, Asunta

2002 Entrevista realizada el 29 de enero de 2002, en Santa Teresita

PICANERAI, Subi

2006 Entrevista realizada el 14 de marzo de 2006, en Santa Cruz de la Sierra.

TCO Esecatato Auna Kiixh
Identidad Indígena en el Municipio de San Rafael de Velasco

Leonardo Tamburini
Director Ejecutivo de CEJIS

I. Introducción

El 18 de diciembre de 2003 la Asociación de Comunidades Indígenas de San Rafael de Velasco (ACISARV) del pueblo chiquitano, demandó al Estado boliviano la titulación de su territorio Esecatato Auna Kiixh como Tierra Comunitaria de Origen. El 31 de mayo de 2004 fue admitida formalmente por el INRA en el marco de la "Marcha por la Tierra Territorio ..." que transitó desde San Javier (Ñuflo de Chávez – Santa Cruz) y concluyó en Puerto Pailas, a 30 km de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

El trámite está prácticamente detenido desde aquella fecha por la imposibilidad de la ACISARV de cumplir con los requisitos que exige la Ley para su continuidad y conclusión.

La discriminación y la negación de la identidad indígena de parte de los sectores blanco-mestizos que dominan vastas áreas de la Chiquitania de Santa Cruz, además de los intereses económicos que se mueven en torno al control y acceso a los recursos forestales en el municipio de San Rafael, representan el obstáculo más grande para que Esecatato Auna Kiixh se restituya a las comunidades indígenas de esta ex Misión Jesuítica.

II. Historia

La misión de San Rafael se fundó en diciembre de 1691, a orillas del río Guabis. Según los cronistas de la época, se escogió ese lugar pues los jesuitas pensaron que el Guabis era un afluente del río Paraguay y de esa manera podían navegarlo para llegar a establecer la buscada conexión fluvial con las misiones del Paraguay. El fundador de esta misión fue el padre Juan Bautista Zea con un grupo de indígenas Tabitas y Taus o Taucas. En 1701 los padres Juan Bautista Zea y Francisco Herbas, reunieron a los ha-

bitantes de San Rafael y Santa Rosa en un solo pueblo, estableciendo la misión de San Rafael con los habitantes de ambas poblaciones, 40 leguas más adentro al occidente. El sitio no era definitivo y años mas tarde, en 1750, el padre Juan Castañeda programó un nuevo traslado al sitio definitivo. En los años siguientes, la población de San Rafael creció notablemente. Un gran incendio la destruyó el 4 de mayo de 1719, dos años más tarde ya estaba completamente reconstruida y con tanta población que tuvo que dividirse y formar la nueva reducción de San Miguel.(PAREJAS, 1992)

Las Misiones pervivirían, incluso después de expulsados los jesuitas en 1767, hasta mediados del siglo XIX. Bajo el coloniaje, la administración pasó a manos de un gobernador y un vicario. Estos funcionarios utilizaron el trabajo indígena para su beneficio personal, convirtiendo a la provincia y sus pueblos en una especie de feudos particulares, produciendo así su decadencia general y la disminución de la población.

Los chiquitanos de San Rafael no serían ajenos a la dolorosa historia que caracterizó el "después" del régimen misional. Con la abolición del sistema reduccional (1851 – 1879), los indígenas fueron abandonados a su propia suerte. Esta situación, si bien posibilitó la fundación de comunidades indígenas independientes, por otro, abrió la región a la penetración de cruceños atraídos por los rumores de la existencia de riquezas minerales, y ante todo, de los grandes hatos de ganado vacuno que se encontraban "sin dueño". Las antiguas reducciones se poblarían de blanco - mestizos, lo que generaría el desplazamiento definitivo de los chiquitanos del centro urbano, y con el tiempo, de todo el pueblo. (SANABRIA 1980, citado en QUEREJAZU, 1995).

La creación de la provincia Velasco coincidió con el inicio del auge de la explotación de la goma a fines del Siglo XIX. Muchos cruceños, y más tarde, extranjeros se instalaron en la región. A partir del siglo XX comenzaron a operar las grandes compañías extranjeras en la región como Anglo-Bolivian, La Casa Zeller, Willinger, o Stefan Schnack y Muller. (QUEREJAZU, 1995)

Mediante el sistema de empatronamiento forzoso que conllevó a múltiples excesos, se intensificó la explotación de los indígenas Chiquitanos para la producción de la siringa. (QUEREJAZU, 1995). Las condiciones en las que trabajaron tanto los chiquitanos como el resto de los indígenas de Bolivia en el sistema cauchero, resultaron ser de esclavitud bajo la modalidad de "enganche". La gran mayoría no resistió a este trabajo debido a las condiciones y a las enfermedades, pero la mayoría de los que sobrevivieron no regresaron a la chiquitanía. (SCHWARZ, 1998)

En 1920 declinó el auge de la goma, y se impuso la goma producida en Asia en plantaciones industriales. Se mantuvo la agricultura comercial que abastecía la región de San José de Chiquitos, y a la población blanca – mestiza regional. Algunos productos, principalmente el azúcar, eran transportados a Santa Cruz. Igualmente se

mantuvo la ganadería. Ambas actividades decayeron con el inicio de la Guerra del Chaco en 1932.

Ese mismo año, los militares llegaron a la zona y reclutaron 3.500 soldados de la región de Velasco, entre ellos muchos chiquitanos, su participación fue activa debido a su cercanía con la frontera con Paraguay. Esto ocasionó una escasez de mano de obra. Para escapar del reclutamiento y evitar los abusos de los no-indígenas, muchos chiquitanos se retiraron a zonas inaccesibles; el ejemplo más evidente es Lomerío, poblado en los años treinta por los chiquitanos. (FISCHERMANN, 1995)

Los soldados chiquitanos volvieron de la guerra con más confianza en ellos mismos. Muchos no regresaron a los establecimientos y estancias, asentándose en espacios libres. Comenzó una segunda fase de fundaciones de comunidades independientes. Este movimiento se vio fortalecido con la nueva legislación progresista del gobierno de Busch, que decretó, entre otras cosas, la abolición del empadronamiento forzado. (FISCHERMANN, 1995)

La Revolución Nacional de 1952 y la Ley de Reforma Agraria cambiaron profundamente la relación campesino – indígenas, liberando a los indígenas del yugo patronal y eliminando el latifundio improductivo. Sin embargo, las relaciones de esclavitud pervivieron en la zona hasta entrados los años 60, y los latifundios en la región Oriental se mantuvieron en gran medida por las ambigüedades de la propia Ley de Reforma Agraria. A partir de 1962 se conformaron algunos sindicatos "campesinos" que no lograron imponerse sobre las estructuras organizativas indígenas heredadas de la Misión.

La Reforma Agraria en el Oriente tuvo dos efectos claros: por un lado el inicio de una nueva ola de fundaciones de comunidades indígenas que se consolidaron con las primeras dotaciones agrarias, y por otro, la desestructuración definitiva del territorio ancestral chiquitano. La delimitación física de las comunidades a 50 hectáreas por familia, permitió liberar los espacios de uso y acceso ancestral para la redistribución formal de los mismos entre los cruceños blanco-mestizos, facilitando la instalación de las haciendas ganaderas.

III. Distribución de la tierra y acceso a los recursos naturales en San Rafael

1.- Población

De acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2001-2005, San Rafael tiene una población de 3.791 habitantes y un total de 663 familias. El 30% de los habitantes está asentado en el área Urbana y el 70% en el área rural. La composición poblacional de las 19 comunidades indígenas del municipio es la siguiente:

Cuadro 3:
Población actual de las Comunidades de San Rafael

N°	Comunidad	N° de familias	N° de Habitantes
1	El Tuná	80	560
2	Cañon Verde	14	114
3	San Lorenzoma	14	77
4	Santa Isabel	44	225
5	San Josema	36	196
6	San Josesito	16	105
7	San Pablo	16	103
8	Santa Rosita de Lima	19	82
9	Villa Fátima	27	127
10	La Colorada	6	40
11	Miraflores	56	335
12	San Nicolas	19	90
13	Mucha Miel	36	120
14	Sapocó	34	229
15	Cruz del Norte	42	227
16	San Fermín	27	-
17	El Valle Escol	10	39
18	Santa Tereza	12	69
19	Iriabó	31	210
Total		**539**	**2.795**

Fuente: Taller de Construcción colectiva de la demanda 12- 13/10/03

2. Distribución de la Tierra

Las comunidades indígenas cuentan con las propiedades dotadas por la Reforma Agraria, que planteaba dos formas de acceso para los indígenas de Tierras Bajas: dotación proindiviso o individual. En el último caso, generalmente las divisiones ordenadas por los jueces agrarios, de 50 hectáreas por familia, no eran respetadas por los indígenas, quienes demarcaban perimetralmente la comunidad y se organizaban en su interior siguiendo el modelo de urbanización estilo misional.

El tamaño de las comunidades oscila entre 408 hectáreas (San Josesito) y 6.604 hectáreas (El Tuná). La superficie promedio correspondiente a cada familia en las comunidades es de 68,67 hectáreas. La relación más desventajosa se da en la comunidad San Josesito (31 Has/familia).

La mayor cantidad de tierras está en poder de los ganaderos, registrandose 124 propietarios, los cuales poseen en suma 152.276 hectáreas de tierra. La distribución de los propietarios según el tamaño en superficie

del fundo es bastante homogénea, el rango general se encuentra entre 3.000 y 9.000 hectáreas. (PDM San Rafael, 2001 - 2005).

Las comunidades indígenas, que representan la cultura y tradiciones vivas de ese municipio, acceden a 68 hectáreas por familia, 5% de las tierras municipales, mientras que el otro 30% (ganaderos y madereros) controlan el 95% de las tierras restantes.

3. Distribución de las áreas maderables

Las especies maderables, sobre todo duras, óptimas para la construcción, constituyen una de las riquezas más grandes de la zona. El bosque nativo fue objeto de una explotación extractiva por empresas internacionales y pirateros locales desde el inicio de los años 70, afectando de manera decisiva su riqueza y diversidad. La madera fomentó el contrabando de automóviles, los que ser canjeaban por ese recurso natural en la frontera con Brasil. Esta situación no pudo se revertida del todo por la nueva Ley Forestal de julio de 1996.

El paliativo pensado desde aquella norma para el indiscriminado y sistemático saqueo de madera fina, fue el de las concesiones a las "Agrupaciones Sociales del Lugar", que se organizan a nivel local para el aprovechamiento de los bosques de manera sostenible (art. 31 L.F.). Pero el modelo sirvió para que los intermediarios de las grandes empresas blanqueen su situación y sean los beneficiarios excluyentes del uso y acceso a los bosques, dada la dependencia de éstos y los poderes otorgados por la Ley Forestal a los municipios.

Cuadro 4
Distribución de las concesiones forestales

Razón Social	**Sup. total (ha)**
Empresas Forestales	
Empresa Maderera CIMAL	66 933,0000
Empresa Aserradero Surutú	111 740,0000
Sociedad Com. ind. Romano	40 800,0000
Ind. Muebles RODA	87 562,0000
Agrupaciones Sociales del Lugar	
As. Agroforestal Com. El Tuná	25 005,0000
As. de Cortadores Mucha Miel	20 474,0000
As. de Cortadores San Rafael	30 577,0000
As. Agroforestal San Rafael	59 586,0000
As. Monte Verde	S/D
As. Miraflores	S/D
Tierras Com. de Origen	
Total	**442 677**

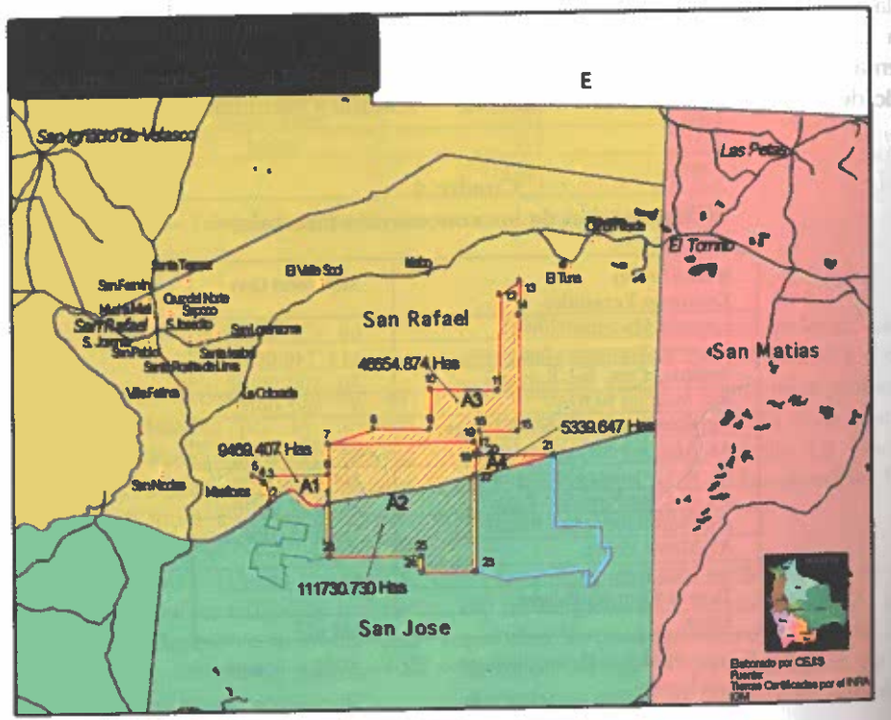
Fuente: PDM San Rafael de Velasco, 2001 – 2005 – Superintendencia Forestal

Las áreas de concesión forestal a empresas y agrupaciones "sociales" han beneficiado, casi de manera exclusiva a los sectores no indígenas que históricamente controlan el Municipio de San Rafael marginando a los chiquitanos del lugar. Sólo dos de estas agrupaciones están compuestas por comunarios del lugar: El Tuná y Miraflores.

Precisamente de una de las áreas que se mantenían bajo régimen concesional empresarial, que fue abandonada desde hace varios años en la zona, ha sido incluida en la demanda de TCO, por ser una de las áreas de uso y acceso ancestral del pueblo chiquitano de San Rafael.

IV. El territorio Esecatato Auna Kiixh.

Esecatato Auna Kiixh está ubicado entre los municipios de San Rafael, provincia Velasco y San José, provincia Chiquitos, que se encuentran al Noreste del Departamento de Santa Cruz. Tiene una superficie de 173.194,6580 has (ciento setenta y tres mil ciento noventa y cuatro hectáreas con seis mil quinientos ochenta metros cuadrados).



El territorio está compuesto por cuatro áreas que el Estado identificó como fiscales en 1999, mediante un procedimiento especial aprobado al margen del saneamiento agrario. Una de ellas era una concesión forestal, que desde hace varios años fue abandonada por sus beneficiarios después de haberla saqueado a gusto y sabor.

V. Obstáculos a la consolidación territorial

La situación histórica que incide en la distribución de la tierra y el bosque, explica en gran medida la realidad económica y social de San Rafael y sus olvidadas comunidades indígenas. También ayudan a comprender el origen de los obstáculos que, uno a uno han ido marcando el destino del tramite de titulación de Esecatato Auna Kiixh.

Y es que la demanda territorial plantea la reconfiguración de las relaciones sociales a partir de la afectación de la base de poder local, que se asienta en el control de los recursos naturales del municipio. No obstante, si se toma en cuenta que la superficie total supera las 173.000 hectáreas para 539 familias, el planteamiento es democratizar, al menos en parte, la distribución de la tierra y poner un mínimo de equidad, más que afectar la estructura de manera decisiva, como debería suceder.

Pero es que la discriminación social y racial es la base de la marginación del pueblo chiquitano en su propio territorio. Este fenómeno, muy extendido no sólo en la Chiquitanía, sino en gran parte del Oriente del país, tiene como manifestación más clara la negación de la autoidentificación que los indígenas de esta parte de Bolivia han hecho visible desde 1990, con la histórica Marcha por el Territorio y la Dignidad.

La negación de la diversidad cultural se traduce en comportamientos reales, cuando en violación flagrante a la Constitución boliviana, la legislación en vigencia sobre Derechos Humanos y el mismo Convenio N° 169 de la OIT, al cual Bolivia se encuentra adherido desde julio de 1991, se niega el reconocimiento de los derechos indígenas consagrados en esas disposiciones.

Como ejemplo de ello, en el municipio de San Rafael, tradicionalmente controlado por los sectores madereros o ganaderos, a su turno, vienen sosteniendo que en "su" municipio no existen comunidades "indígenas".

Pero las autoridades municipales van más allá de los rechazos formales a las peticiones indígenas. Estas decisiones son combinadas (y reforzadas) con acciones de amedrentamiento y chantaje a las comunidades. A las gestiones de la ACISARV para reunir, cada vez, los nuevos requisitos impuestos por el Consejo Municipal, éstos de fomar paralela "visitan" las comunidades, a cuyas autoridades amenazan con paralizar o no realizar las obras que el municipio debe realizar, que generalmente consisten en brindar los servicios básicos de agua, luz o caminos. Estos chantajes son trocados por la firma de actas por las que se obliga a los comunarios a mantenerse "campesinos", que es la

figura bajo la cual la Reforma Agraria reconocía hasta 1995, la personalidad jurídica a las organizaciones indígenas, impidiéndoseles autoidentificarse y asumir libremente su identidad como chiquitanos.

Esta afirmación la han venido expresando en los múltiples rechazos, por motivos inexistentes, del reconocimiento de la organización que aglutina a las 19 comunidades del municipio, que es la ACISARV. Como ilustración de esto, cursa en el trámite de titulación el poco feliz informe del ex asesor legal del municipio

La Constitución boliviana, en el artículo N° 171 parágrafo II, consagra el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas, mientras que la Ley de Participación Popular, N° 1551, reglamenta su formalización. Es un procedimiento sencillo de inscripción ante el Concejo Municipal, que requiere la voluntad expresada por los beneficiarios, además de la presentación de estatutos y actas de constitución del sujeto colectivo, elección y posesión de los dirigentes. Sin embargo esta sencillez, en manos de quien detenta interés en que el proceso no avance, puede transformarse en un dilema kafkiano.

Entre las causas de la negación de estos derechos fundamentales están también los fuertes intereses que se mueven entorno al control y acceso de las áreas demandadas. El municipio de San Rafael ha hecho saber que, en coordinación con el nuevo "Gobierno Departamental de Santa Cruz", el área demandada como Esecatato Auna Kiixh, ha sido declarada como "Área Protegida Municipal", en contra de la demanda de TCO presentada por las comunidades y la admisión del INRA el 31 de mayo de 2004. Detrás de esta declaratoria se puede detectar el apoyo político del Prefecto Rubén Costas a los sectores de poder local, afines a esa autoridad, y una fundación que desde hace algunos años deambula por la zona manejando ingentes recursos económicos para la "conservación de bosques".

No se puede decir que los chiquitanos no han intentado cumplir con los abusivos requisitos exigidos por los señores munícipes. A su demanda de reconocimiento de personalidad jurídica en 2001, desde el 2003 y con mayor fuerza, se realizaron varios eventos, reuniones y presentación de varios escritos para discutir incluso públicamente la cuestión, pero con frustrantes resultados. Generalmente estos se vienen manifestando a través de la no respuesta a las peticiones.

En 2004, como para demostrar la ilegalidad de la negativa, el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO), otorgó el certificado de Identidad Étnica, en el que se establece "…. Este requisito señalado por el art. 255 del reglamento de la Ley INRA (D.S. 25763), es necesario para avanzar en la titulación de una TCO y probar que el sujeto demandante, efectivamente pertenece a una de las etnias reconocidas en el país y además mantiene sus formas de organización, cultura y tradiciones".

VI. Claves para el avance y consolidación territorial

Para las 539 familias de las 19 comunidades de la ex Misión de San Rafael, esta demanda representa la última posibilidad de consolidación de una mínima parte de lo que fue históricamente su territorio. Rodeados por haciendas ganaderas y concesiones madereras, los chiquitanos de esta región sobrellevan su existencia en exiguas áreas comunales entregadas por la Reforma Agraria a cambio de la cesión de sus espacios ancestrales de uso y acceso a grandes extensiones de tierras habilitadas para la ganadería, prestando su fuerza de trabajo como peones en las haciendas y cargadores o guías de los madereros. El cultivo del café, apoyado por la cooperación alemana desde hace algunos años, ha venido en parte, paliando la difícil situación de los indígenas de este municipio.

El nuevo esquema de Gobierno nacido del proceso electoral del 18 de diciembre 2005, representa la gran esperanza para que estos nichos de dominación de las oligarquías tradicionales puedan ser, de a poco, afectados.

Bajo un punto de vista estrictamente legal, la viabilidad de la demanda de las comunidades de San Rafael pasa por el inicio del proceso de dotación extraordinaria en el marco de las nuevas normas agrarias planteadas por el Estado. Pero la ACISARV y sus comunidades deberán replantear el acompañamiento al proceso. La experiencia de los otros territorios demandados también por el pueblo chiquitano, debería ser el ejemplo a seguir. La experiencia político-organizativa de esos procesos, ha dejado como enseñanza que sin movilización social, empujada por una organización reivindicativa fuerte y articulada a los diferentes niveles del movimiento indígena capaces de alterar las relaciones de poder que se ciernen sobre los derechos reclamados, es prácticamente imposible avanzar en la consolidación del territorio indígena. La movilización social debe incluir la ocupación efectiva de las áreas demandadas por las comunidades, a las que actualmente sólo acceden para la cacería y pesca, puesto que todavía siguen siendo áreas de provisión de madera ilegal de los pirateros locales.

La defensa bajo una estrategia de control territorial, que no se expresa solamente en el plano de la denuncia formal, sino en el terreno, a partir de la delimitación estratégica de toda el área, es una de las claves para apropiarse física y culturalmente del territorio. Este hecho, más la interpelación movilizada a los poderes locales y nacionales de parte de la ACISARV, pueden ser las claves para destrabar un proceso que no se cumple casi exclusivamente por condicionamientos políticos y sociales. Adelantar la consolidación territorial con acciones de hecho, sin condicionarlas necesariamente al cumplimiento previo de formalidades jurídicas, es también otra de las enseñanzas que han dejado los procesos de titulación del pueblo chiquitano, política que les permitió avanzar substancialmente en su principal demanda histórico reivindicativa.

BIBLIOGRAFÍA

ALMARÁZ OSSIO, Alejandro (Coordinación general y redacción)
2002 "Tierras Comunitarias de Origen SANEAMIENTO Y TITULACIÓN Guía de patrocinio jurídico". CEJIS – IWGIA 2002. Santa Cruz.

PAREJAS MORENO, Alcides; SUÁREZ SALAS, Virgilio
1992 Chiquitos. Historia de una Utopía" Santa Cruz de la Sierra 1992. CORDECRUZ.

GALEOTE TORMO, Jesús
2000 "Misiones de Chiquitos. Una mirada Franciscana", Santa Cruz 2000. Editado por el Centro de Pastoral y Cultura Chiquitana San Javier.

QUEREJAZU CALVO, Pedro
1995 "Las Misiones Jesuíticas de Chiquitos", La Paz 1995. Editado por la Fundación BHN

KREKELER, Birgit
1993 "Historia de los Chiquitanos. Pueblos indígenas de las Tierras bajas de Bolivia", Santa Cruz de la Sierra 1993.

RIESTER, Juergen
1976 "En busca de la Loma Santa", La Paz 1976. Editorial los amigos del libro.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL DE VELASCO 2001 - 2005 (PDM)

SCHWARZ, Burkhard
1998 "Yabaicurr – Yabaitucurr – Chiyabaiturrup", La Paz 1998. Editorial FIA – SEMILLA – CEBIAE.

TAMBURNI, Leonardo
2006 Nuevas normas agrarias. El Deber, mayo 2006.

TERCEROS, Elva
2002 "LOMERÍO – La demanda de un pueblo y el proceso legal". Santa Cruz 2002. CEJIS

La regulatrización propietaria de los territorios indígenas: Lomerío y Pantanal

Elva Terceros Cuellar, Deborah Díaz Araujo
Abogadas, trabajan en el seguimiento a los procesos de regularización del derecho propietario, la primera de Lomerío y la segunda de Pantanal.

El territorio indígena

A inicios de la década de 1990, los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia intentaban contar con una Ley Indígena que recogiera sus principales aspiraciones jurídico-políticas; al no lograr esa Ley[1], los lineamientos de su contenido fueron presentados en diversas propuestas de regulación de diferentes temas, fue así que en la reforma constitucional de 1994 se incluyeron dos artículos fundamentales para los pueblos indígenas: el artículo primero que define a Bolivia como multiétnica y pluricultural, y el 171 que reconoce la existencia de los pueblos indígenas con su propia cultura, sus autoridades y sus derechos territoriales.

Posteriormente el trabajo se dirigió a consensuar una Ley Agraria que pudiera recoger lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, y asegurar el derecho a la titulación de las tierras y territorios de los pueblos y/o comunidades indígenas u originarias. La nueva Ley denominada del "Servicio Nacional de Reforma Agraria" (Ley SNRA)[2] regula entre otros temas, el proceso agrario, denominado saneamiento de tierras, para la titulación de los territorios indígenas.

El artículo 3 de la Ley del SNRA "... *garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas u originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento*

[1] Fue rechazada en la Cámara de Diputados por considerarse contraria a los postulados constitucionales, en varias partes de su contenido, como el pedido de reconocimiento al territorio indígena o la educación adecuada a la identidad cultural de cada pueblo, etc.

[2] Después de dos años de negociaciones y de haber alcanzado tres consensos no asumidos por el gobierno, en la última etapa y para impedir que el Congreso aprobara una Ley contraria a sus intereses, las organizaciones sociales decidieron movilizarse, pero cada una por separado, por diferencias en las demandas y otros aspectos, entre las organizaciones indígenas y campesinas (Agosto-octubre, 1996).

sostenible de los recursos naturales renovables...". Aunque no reconoce los territorios indígenas en su integralidad, como demandaban los pueblos indígenas, establece que el término "Tierras Comunitarias de Origen", se equipara al concepto de "Territorio Indígena" como lo define el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Esta misma Ley también preveía la titulación de los territorios indígenas demandados en septiembre de 1996 (23)[3], en un plazo de 10 meses, previo proceso de identificación y saneamiento.

A partir de 1996 empezó una nueva fase en las demandas de los pueblos indígenas de tierras bajas: lograr que el Estado aplique correctamente la nueva legislación agraria en los procesos de titulación de los territorios indígenas, procesos que se llevan adelante en gran medida con el saneamiento de las Tierras Comunitarias de Origen, denominado SAN-TCO, que tiene un rol medular por sus resultados para el destino de los pueblos indígenas u originarios, pues define en última instancia, el tamaño y la calidad del territorio a ser titulado.

El procedimiento de ejecución del saneamiento, fijado mediante decretos reglamentarios y otras disposiciones administrativas, fue dictado por los órganos encargados de ejecutar el proceso: El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), el Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO), la Superintendencia Agraria y el Tribunal Agrario Nacional. Las normas establecidas, en general, han complicado la aplicación de la Ley por la lentitud y dificultad práctica de su ejecución. En algunos casos se aplicó el procedimiento civil ordinario, como en los procesos ante el Tribunal Agrario Nacional y los juzgados agrarios, en otras medidas muy engorrosas con muchos requerimientos técnicos y administrativos. Las organizaciones indígenas, cuando han tenido la oportunidad, han elevando sus propuestas y observaciones para que en la emisión de estas normas se considere la realidad boliviana para facilitar los procesos. En la mayoría de los casos, estas propuestas u observaciones no han sido tomadas en cuenta.

Con la aplicación de los procedimientos vigentes, los procesos de saneamiento son lentos, caros y difíciles, muy ajenos a la realidad y posibilidad de los sectores sociales que no pueden acceder al saneamiento o dar seguimiento a los mismos, como los indígenas y campesinos.

Para alcanzar resultados mínimamente satisfactorios a sus demandas, independientemente del asesoramiento técnico-jurídico que pueda tener un pueblo indígena o una organización campesina, es fundamental la actitud y el trabajo de sus organizaciones representativas, conjuntamente con sus representados. En los procesos exitosos, estas organizaciones han tenido que asumir una

[3] Entre una de las demandas de la plataforma presentada al gobierno en la Segunda Marcha indígena iniciada en agosto de 1996, estaban los memoriales que contenían las demandas de titulación de 25 territorios indígenas, entre los que se encontraba el territorio indígena chiquitano de Lomerío.

posición activa y adoptar decisiones y acciones en algunos casos de hecho, que les han permitido incidir favorablemente en los resultados.

El pueblo indígena chiquitano

El pueblo indígena chiquitano es actualmente el más numeroso entre los pueblos originarios de las tierras bajas del país, la población mayor de 15 años auto-identificada como indígena Chiquitana, el año 2001 fue de 112.216 personas (INE, 39: 2002). En cuanto a su ubicación geográfica, este pueblo ha poseído ancestralmente las áreas territoriales de las actuales provincias Ñuflo de Chávez, Velasco, Chiquitos, Germán Busch y Ángel Sandoval del departamento de Santa Cruz, donde continúa viviendo, sobre todo en las áreas urbanas -76.806- personas, mientras que en las zonas rurales conviven 35.410 chiquitanos segun el censo 2001 (Ibid).

El pueblo Chiquitano de Lomerío

El pueblo chiquitano de Lomerío está conformado por veintiocho comunidades. La más antigua es Monterito fundada en 1800; posteriormente -1897- se fundó Surusubi; entre 1900 y 1940 se fundaron dieciséis nuevas comunidades y en los últimos 45 años las restantes (VAIPO, 2000: 27, 28 citado por Terceros 2002: 25).

Lomerío, hasta el año 2000 tenía una población de 6.390 habitantes, de los cuales 3.345 eran hombres y 3.045 mujeres. Casi la totalidad de la población de Lomerío es indígena chiquitana, frente a una mínima cantidad de población no indígena que tiene algunas propiedades y vive dentro del territorio, son los denominados terceros en el proceso de saneamiento.

El reconocimiento a la tierra y el territorio

Por datos históricos, se sabe que la ocupación con asentamientos permanentes de la zona de Lomerío por las comunidades, -a pesar de ser área de ocupación histórica- se produjo desde finales del siglo XIX; los originarios querian salir del control de los hacendados o los enganchadores que los buscaban para llevarlos al norte para la explotación del caucho, y se fueron a zonas alejadas de los principales centros poblados de la época para vivir sin el miedo al control o en enganche. Posteriormente, la expansión ganadera y el reclutamiento para la Guerra del Chaco, o la búsqueda de nuevas tierras para el trabajo cuando terminó el conflicto bélico, repercutieron considerablemente en toda la Chiquitania, muchas comunidades desaparecieron por completo y otras fueron a buscar espacios más tranquilos y lejos del control hacendal, esto aumentó la presencia indígena en Lomerío.

En los años 60, la ganadería alcanzó un incremento considerable en la chiquitanía, la tierra continuó concentrándose en pocas manos y comenzó el "boom de la madera" que ocasionó la incursión de nuevas empresas privadas que buscaban maderas preciosas para el mercado. La población indígena tuvo que desplazarse nuevamente "monte

adentro" (Weber, en APCOB, s/f: 10 citado por Terceros 2002: 24) empezar a organizarse y buscar o aceptar apoyo de la iglesia y otras instituciones para la regularización de sus asentamientos. Recién en esos años comenzaron a considerar con mayor interés la reforma agraria para su aplicación y a buscar la manera de consolidar sus comunidades, organizándose en sindicatos para cumplir los requisitos de las demandas antes los jueces agrarios y titular sus tierras (Ibid).

Aunque la Ley de Reforma Agraria en su artículo 57, establecía que *"las comunidades indígenas son propietarias de las tierras que poseen"*, ese reconocimiento debió plasmarse en la práctica con la titulación a favor de las comunidades, pero la realidad fue distinta. Para garantizar sus derechos territoriales, tradicionalmente ocupados, los comunarios de Lomerío, en algunos casos con el apoyo del Obispado de Ñuflo de Chávez, presentaron demandas ante los jueces agrarios[4]; estos les reconocieron la titulación individual de tierras y los títulos fueron emitidos a favor de los miembros de las comunidades. En otras oportunidades lograron que les reconozcan títulos en lo pro-indiviso, es decir, mediante la titulación de una superficie común a favor de un número determinado de miembros individuales de la comunidad; y en otras ocasiones -las menos-, los títulos fueron obtenidos en forma colectiva, como tierra de comunidad, a favor de todos los miembros. Estos procesos se dieron fundamentalmente entre los años 1971 a 1992 (Terceros, 2002: 41-45).

Fueron tituladas, en sus tres modalidades –individual, en lo pro-indiviso y colectivo- 61.660 hectáreas y otras 20.197 hectáreas correspondientes de nueve comunidades quedaron en trámite, vale decir se quedaron con la sentencia de dotación sin haber obtenido los títulos ejecutoriales, en noviembre de 1992, fecha en que fue intervenido el Servicio Nacional de Reforma Agraria (CNRA); en ambos casos las superficies oscilan, considerando individualmente a los beneficiarios, en la pequeña propiedad agrícola como promedio.

Por disposición de la Ley del SNRA, a los procesos que quedaron inconclusos les correspondía su titulación sin más trámite, previa ubicación geográfica (artículo 75 parágrafo I); sin embargo, estas comunidades renunciaron a ese derecho por seguir el trámite y su titulación como tierra comunitaria de origen, en conjunto con las otras comunidades que tenían solamente la posesión, vale decir que no habían iniciado los trámites de dotación ante los juzgados agrarios antes de la intervención al CNRA en 1992 (Actas de Comunidades 1999, 2000, citadas en Terceros, 2002: 45). Conviene aclarar que los beneficiarios de títulos individuales, colectivos y en lo pro-indiviso optaron también por renunciar a sus derechos preestablecidos a cambio de constituirse en titulares de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) como pueblo indígena Chiquitano de Lomerío (Ibid: 46).

[4] Estas eran las autoridades reconocidas por Ley para realizar las dotaciones en primera instancia, luego los trámites pasaban a revisión del CNRA y llegaban para su titulación hasta la presidencia de la República.

El aprovechamiento forestal

Otra de las formas como las comunidades buscaron la consolidación y/o defensa territorial, fue a través del aprovechamiento forestal. Para esto solicitaron una concesión forestal de 130.000 hectáreas y luego ejecutaron un proyecto forestal integral (manejo de bosques, vivero-plantaciones, extracción y transformación de madera, etc.). *"En 1995, el Proyecto Forestal de Lomerío, recibió la certificación de sello verde de la organización internacional Smart Wood, que certificaba que los bosques de Lomerío eran manejados sostenibleme"* (Birk, 2000: 8, citada en Terceros, 2002: 46).

El territorio indígena Chiquitano N° 1

El año 1992 fueron emitidos los títulos ejecutoriales de ampliación para algunas comunidades, cuyas demandas se encontraban en proceso ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria. Por una decisión política del gobierno, el área de estas comunidades fue declarada Territorio Chiquitano N° 1[5], titulando una superficie de 24.634,5467 hectáreas como territorio indígena.

Reserva de Inmovilización Natural (RIN)

Otra de las formas de consolidación territorial fue considerada mediante la declaratoria de área protegida, en ese sentido, el Plan de Uso del Suelo de Santa Cruz[6] declaró aproximadamente 130.000 hectáreas del territorio de Lomerío como reserva de inmovilización, con la perspectiva de ser declarada luego área protegida. Fue denominada "Reserva Biológica de la Zona de Lomerío", reconocida como RIN 4 (Andaluz, 1996 citado por Terceros, 2002: 47).

La declaratoria de inmovilización, por disposición del artículo 26 del Reglamento General de Áreas Protegidas, tiene una vigencia de cinco años, tiempo en el cual deben realizarse los estudios que indiquen la categoría de área protegida que correspondería declarar. La resolución de inmovilización tuvo vigencia hasta el 21 de septiembre de 2000 sin que hubieran concluido los estudios. El área ya era parte de la superficie demandada para titulación como territorio indígena, en 1996, por lo que también estaba inmovilizada para el proceso de saneamiento y titulación como tierra comunitaria de origen, así continuó hasta terminar con la titulación como tierra comunitaria de origen.

La demanda de titulación del territorio

En 1996 el pueblo indígena chiquitano de Lomerío demandó la titulación del territorio indígena bajo la nueva modalidad reconocida por la ley del SNRA, como Tierras Comunitarias de Origen, y el 20 de octubre de 2000 fue dictada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, la Resolución de Dotación y Titulación de la TCO en una superficie de 275.385 hectáreas; casi diez años después de iniciado el proceso agrario para la titulación,

[5] Mediante el Decreto Supremo N° 23112, promulgado el 09 de abril de 1992.
[6] Decreto Supremo N° 24024 del 21 de septiembre de 1995.

fue emitido el titulo ejecutorial Título N° TCO-NAL-000114 que los declara propietarios de 259.188.7205 hectáreas[7] reconocidas como tierra comunitaria de origen del pueblo indígena chiquitano de Lomerío. Está pendiente la declaratoria de área saneada porque en su interior aún existen algunos predios de terceros en saneamiento (cinco), debido a las impugnaciones presentadas ante el Tribunal Agrario Nacional contra las Resoluciones Finales de Saneamiento emitidas por el INRA, que definen los derechos sobre la tierra en saneamiento.

[7] Del 30 de mayo de 2006. El título fue emitido con esa superficie porque fueron restadas las de las propiedades de terceros que todavía se encuentran en proceso de saneamiento, cinco en total, hasta que terminen los trámites y se resuelva el mejor derecho, si del pueblo indígena de Lomerío o de los terceros.

Cuadro N° 1
Esquema del proceso de la demanda para la titulación del territorio indígena de Lomerío

Datos generales del pueblo	
Pueblo indígena	Chiquitano de Lomerío
Ubicación geográfica:	Departamento de Santa Cruz, provincias Ñuflo de Chávez, sección municipal Quinta, cantones San Lorenzo, San Antonio, Puquio y Salinas y Velasco, sección municipal de San Miguel de Velasco.
Organización Indígena	Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío (CICOL)
Número de comunidades	28
Población	6.390 habitantes
Idiomas que hablan	Besiro[8] /Castellano
Demanda pidiendo titulación del territorio	
Nombre del territorio	Lomerío
Superficie demandada	300.000,0000 hectáreas
Fecha presentación de la demanda	04 de septiembre de 1996
Fecha de admisión de la demanda	19 de marzo de 1997
Resolución de inmovilización para garantizar la integridad territorial	18 de julio de 1997, resolución N° RAI-TCO-007, sobre 290.787,8593 hectáreas
Proceso de saneamiento de tierras comunitarias de origen	
Determinación Área de SAN-TCO	2 de marzo de 1998, N° R-ADM-TCO-0004-98, SAN-TCO sobre 290.787,8593 hectáreas
Superficie recomendada para titulación por la entidad estatal competente en asuntos étnicos	384.000 hectáreas
Firma del convenio para ejecución del saneamiento, aportando fondos y apoyo técnico	9 de julio de 1999, ente el INRA, BOLFOR, APCOB y CICOL.
Resolución Instructoria de inicio del SAN-TCO	15 de julio de 1999, N° R-ADM-TCO-0020/99
Campaña Pública[9]	16 de Julio a 16 de agosto de 1999
Pericias de Campo[10]	01 de noviembre de 1999 a13 de julio de 2000
Superficie total medida en pericias de campo	306.262,4041 hectáreas
Número de terceros encontrados al interior y superficie pretendida	54 propiedades sobre 144.648,3332 hectáreas
Superficie reconocida a los 33 terceros considerados legales	33.682,2003 hectáreas
Terceros considerados ilegales	21
Resolución, Dotación y Titulación de la TCO Chiquitana de Lomerío	20 de octubre de 2000, N° R-ADM-TCO-DOT-TIT-0045/2000; por 275.385,3387 hectáreas.
Resolución Administrativa Rectificatoria	26 de mayo de 2006, RA-ST N° 210/06; por 259.188,7205 hectáreas.
Título Ejecutorial	30 de mayo de 2006, N° TCO-NAL-000114; por 259.188,7205 hectáreas.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del expediente TCO – 0711-001

[8] Reconocido como uno de los idiomas oficiales de Bolivia mediante Decreto Supremo N° 25894 del 11 de septiembre de 2000.

[9] Etapa del proceso de saneamiento en la cual el INRA hace conocer que se está ejecutando y pide a todos los que tengan algún interés en el área presentarse con la documentación que respalde su derecho.

[10] Etapa del proceso donde el INRA, con la participación de los propietarios o supuestos propietarios, realiza el levantamiento de información en cada uno de los predios, desde medir el perímetro, hasta revisar las mejoras existentes.

El proceso para la regularización del derecho propietario

La demanda de titulación del territorio indígena de Lomerío, presentada en septiembre de 1996, fue admitida formalmente los primeros meses de 1997. Cumplidos los trámites de identificación del pueblo demandante para evidenciar si era o no un pueblo indígena, y la verificación de los límites de la superficie demandada -fase que se denominó de georeferenciación- ésta superficie fue declarada inmovilizada en julio de 1997, con el fin de garantizar su integridad territorial en el estado en que se encontraba, hasta que sea titulada. La inmovilización impide la realización de nuevas mejoras al interior de esa superficie, efectuar transferencias de derechos sobre la tierra u otros, mientras no se clarifique el mejor derecho propietario (Resolución Administrativa N° 00037/98 del 31 de marzo de 1998).

A mediados de 1999 fueron iniciados los actos referidos a la identificación de otros derechos sobre la tierra de personas no indígenas, y concluyeron a mediados del año 2000. En esa fase del saneamiento casi la mitad del área mensurada era reclamada como propiedad privada de terceros (144.000 hectáreas). En julio de 2000, después de una gran movilización social[11], los demandantes alcanzaron un compromiso gubernamental para que en el menor tiempo posible el INRA emita la resolución de dotación y titulación de la TCO Lomerío a favor de las comunidades demandantes, acto que fue realizado tres meses después, cuando se declararon 275.385,3387 hectáreas como Tierra Comunitaria de Origen Chiquitana de Lomerío. La resolución de dotación se consolidó a favor del pueblo indígena de Lomerío sin derecho a oposiciones, el 20 de noviembre de 2000[12].

Paralelamente siguió el proceso de reconocimiento de los derechos propietarios sobre la tierra de los denominados terceros, 54 propietarios o supuestos propietarios no indígenas instalados al interior del área demandada. Después de la evaluación técnico-jurídica[13], 20 terceros fueron declarados en posesión ilegal y se instruyó el desalojo de las 54.244.4616 hectáreas que detentaban, otros 20 fueron reconocidos propietarios o poseedores legales en parte de la superficie medida, reconociéndoles 19.530,6258 hectáreas de las 95.046.1937 hectáreas que pretendían, las que fueron objeto de replanteo[14] para devolver parte de la superficie no reconocida a su favor a la TCO, y les reconocieron a 11 terceros la totalidad de la superficie mensurada a su favor en pericias de campo, 14.534,8378 hectáreas.

[11] La III marcha indígena-campesina.

[12] La resolución de dotación y titulación, después de ser dictada, es notificada a las partes y cualquier interesado por un medio de prensa de circulación nacional para que pueda presentar oposiciones, si las hubiera, en el plazo de 30 días. Cumplido este periodo, si no hay alguna oposición la resolución se ejecuta.

[13] Acto en el cual, con la revisión de la información de campo y de archivos y/o la documentación presentada, se define el derecho o la falta de este sobre el total o parte de las tierras medidas para cada uno de los terceros.

[14] Acto por el cual, en una segunda medición es recortada la superficie inicialmente medida a favor del tercero, la superficie sobre la que no demostró derecho propietario por el no cumplimiento de la función social o función económico-social.

De esos 40 terceros reconocidos como ilegales -total o parcialmente-, 21 recurrieron al Tribunal Agrario Nacional (TAN), interponiendo procesos contencioso-administrativos contra el INRA, pidiendo que cambie la resolución final de saneamiento. En 16 casos, el Tribunal Agrario determinó la subsanación de cuestiones de procedimiento relacionados con la exposición pública de resultados, el archivo de obrados por no subsanación de errores de forma en la presentación de las demandas, la perención de instancia[15] por dejar pasar el término fijado para la actuación judicial y las declaratorias de demandas improbadas. En estos casos se consolidó la resolución emitida por el INRA, y, en otros cinco se cambiaron las superficies reconocidas por el INRA alcanzado estos terceros a recuperar un total 4.303,6808 hectáreas.

Posteriormente, siete terceros recurrieron en una segunda ocasión ante el TAN, pidiendo la revisión de la resolución del INRA. Todos estos trámites fueron declarados improbados, rechazados o improcedentes por errores de forma, por tanto Lomerío recuperó 12.636,3486 hectáreas que habían sido medidas a favor de estos predios.

De los terceros cuyas posesiones o documentos fueron declarados ilegales, los demandantes de la titulación del territorio indígena recuperaron las 54.244.4616 hectáreas medidas a los terceros, una vez que estos fueron desalojados, aunque el acto fue solamente en los papeles, ya que no existía presencia física en el campo donde fueron posesionados los representantes del pueblo indígena de Lomerío. Asimismo, recuperaron tierras de los que sólo consolidaron parte de la superficie medida a su favor, 46.419.8734 hectáreas. Estos actos se realizaron en dos momentos: en abril de 2003 y en junio de 2004, después de una movilización social que alcanzó el compromiso del gobierno para agilizar los trámites paralizados por más de un año (Acuerdos de la V Marcha Indígena-Campesina).

En las áreas contiguas a la TCO Lomerío, el INRA Departamental a través de la unidad de saneamiento ligado al catastro legal, está realizando el saneamiento de los polígonos 1 y 2 de la provincia Ñuflo de Chávez, donde se han identificado 3.974.1067 hectáreas de tierras fiscales que colindan con la TCO Lomerío y que en su mayoría son parte de la posesión de las comunidades de Lomerío que no ingresaron en la resolución de dotación de la TCO, por un error técnico. Sucedió que en vez de reconocer esas superficies, se consideró una línea recta en el límite Oeste, pero apenas evidenciado el error, funcionarios del INRA se comprometieron a enmendarlo dotando esa superficie como parte de la compensación que le corresponde a la TCO Lomerío, acto que todavía no ha sucedido (junio 2006) debido a la no conclusión del saneamiento catastral en la zona.

[15] No realizaron las acciones para que avanzara el proceso, concluido el plazo, ya no pueden continuar con el trámite, dándose éste por terminado.

Las dificultades

Una de las mayores dificultades del saneamiento de Lomerío -a partir del año 2000-, ha sido lograr la emisión de las resoluciones finales de saneamiento, sobre todo las Supremas, porque corresponde hacerlo a la Presidencia de la República, aunque con la III Marcha Indígena-Campesina (año 2000), se logró la promulgación de un decreto de delegación que facultaba al Director del INRA Nacional emitir estas resoluciones y así facilitar el avance de los procesos, unos meses después la medida fue declarada inconstitucional.

Para lograr la emisión de las numerosas resoluciones administrativas, y para avanzar en la regularización del derecho propietario de los terceros del interior y así viabilizar el saneamiento de la tierra comunitaria de origen, las organizaciones chiquitanas iniciaron la V Marcha (año 2004), que entre otras cosas pedía las resoluciones supremas para los predios de terceros que se encontraban al interior de las áreas demandadas como TCO, y que continuara el proceso de saneamiento. La movilización social tuvo éxito pues fueron emitidas y notificadas dentro del SAN-TCO Lomerío las seis resoluciones supremas faltantes en ese tiempo.

Entre los problemas más puntuales en el saneamiento de Lomerío, se destaca la irregularidad y falta de eficiencia en el trabajo del INRA, que obligó a repetir las mediciones en dos predios, o más bien que se vuelvan a recoger datos de mejoras. La primera medición fue observada por una decisión irregular de la dirección departamental del INRA[16], que ordenó una inspección ocular cuando ya se habían cerrado las pericias de campo sin que los representantes legales de la tierra comunitaria de origen hubieran sido avisados mediante una notificación. Por este hecho, el informe adjuntado al expediente del predio (Loreto) mostró contradicciones, documentación que fue observada en el proceso ante el TAN, instancia que declaró probada una demanda contencioso-administrativa por contradicciones del mismo INRA en dos informes: uno de pericias de campo y otro de la inspección. El TAN ordenó una nueva evaluación técnico-jurídica de toda la documentación que se encontraba en el expediente, vale decir la levantada durante las pericias de campo y la adjuntada producto de la inspección ocular no notificada a la parte demandante de la tierra comunitaria de origen.

Simultáneamente, en el INRA le siguieron un proceso administrativo interno al asesor técnico que siguió esa orden irregular, la inspección fuera de término, y no así al Director Departamental de la entidad, quien dio la cuestionada orden. El segundo caso de revisión fue para un predio mal notificado: sólo a uno de los dos propietarios, y también llegó al Tribunal Agrario instalado en Sucre, que con una sentencia mandó reencausar el trámite empezando por la verificación de las mejoras del predio (San Joaquín).

[16] Jorge Aguilera, mediante memorando del 30 de abril de 2001 ordenó hacer la inspección al asesor técnico del INRA.

En varios de los casos llevados por los terceros ante el TAN, en demandas contencioso-administrativas contra el INRA, la Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío (CICOL), se apersonó al TAN para hacer seguimiento a los procesos, en su calidad de tercero interesado, porque los resultados de ese trámite tendrán incidencia directa en el área demandada como TCO, eso porque la misma Ley del SNRA (Artículo 72 parágrafo II) garantiza la participación de los demandantes (pueblos indígenas) durante la ejecución del saneamiento de las tierras comunitarias de origen. Esa previsión también ha sido recogida por el reglamento (artículo 260 parágrafo I inc. a, b y c, Decreto Supremo 25763), por el Convenio 169 de la OIT (Artículo 2) y finalmente reconocida por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Agrario Nacional.

Entre otras dificultades, se presentaron algunos terceros intentando recuperar tierras después de la evaluación técnico-jurídica, cuando ya habían sido definidos los derechos, ellos mostraron papeles antiguos que no los expusieron antes, cuando correspondía en tiempo de acuerdo a la Ley. Los documentos fueron recibidos por el INRA, hasta ahí no habría problema porque las partes de un proceso pueden presentar cualquier cosa, pero la autoridad debe analizar y admitir o rechazar según corresponda legalmente. En uno de estos casos, el INRA ordenó una inspección ocular, totalmente fuera del procedimiento, debido a que esa etapa ya había pasado.

A pesar de la oposición de los demandantes de la TCO, el INRA realizó la inspección ocular al predio (Puerto Alegre) para verificar lo que alegaba la supuesta propietaria: que en pericias de campo no le mensuraron una superficie de terreno que compró y que sería parte de Puerto Alegre. La decisión del INRA constituyó no sólo una acción irregular volviendo a una etapa que pasó -como las pericias de campo-, además provocó que se retrase la emisión de la resolución final de saneamiento que define los derechos propietarios sobre el área (no fue emitida hasta mediados de 2006).

Por otro lado, fue difícil, por no decir imposible, el acceso a información en áreas que no son parte del SAN-TCO, como el caso de los otros tipos de saneamiento ejecutados en áreas aledañas al SAN-TCO Lomerío, donde el INRA se ha negado a brindar la información solicitada argumentando que todavía no era oficial y si la daban ya no podrían cambiar los datos, a pesar de haber sido pedida en etapa de exposición pública de resultados. Posteriormente, el INRA argumentaba que con las observaciones de los propietarios se modificaban las evaluaciones y de mostrarlas a otros, las evaluaciones técnico-jurídicas ya no podrían ser cambiadas, acto totalmente irregular porque las observaciones que se pueden hacer y deberían ser cambiadas en la etapa de exposición pública de resultados sólo pueden ser de forma, ya que las de fondo deben ser resueltas, previa demanda, por el Tribunal Agrario Nacional, y no como parece que el INRA estuvo actuando

en los saneamientos catastrales, haciendo cambios de fondo en las evaluaciones.

Al solicitar información, los representantes de la TCO Lomerío buscaban identificar cómo fueron hechas las evaluaciones y cuantos predios estaban sujetos a replanteos y desalojos, y sobre todo controlar que después de la exposición pública de resultados no se hubieran realizado cambios de fondo en perjuicio de los intereses de la TCO y del Estado, que imposibilitaran a futuro recuperar las tierras que no cumplen la función económico-social. A pesar de la insistencia, el INRA dio sólo información de las colindancias -en un pequeño mapa y de las áreas fiscales-, jamás se tuvo información del total del proceso en mapas, menos de los textos de las evaluaciones, como corresponde a un proceso público, en el que los representantes de la TCO tenían interés legal.

En general, los problemas que enfrentó el SAN-TCO Lomerío fueron retrasos en: la emisión de las resoluciones finales de saneamiento, sobre todo las Supremas; la ejecución de las notificaciones con las resoluciones finales de los predios de terceros; los replanteos y los desalojos; estos actos fueron avanzando sólo como producto de la presión social. Después de algunos avances logrados con la III Marcha (2000) el proceso volvió a paralizarse hasta la IV Marcha (2002), nuevamente se estancó y adelantó con la V Marcha (2004), hasta alcanzar acuerdos con el amago de la VI Marcha (2005) que no fueron cumplidos a pesar del compromiso suscrito el 20 de septiembre con el Director Nacional del INRA y el Director Departamental, que se comprometieron a concluir el saneamiento de Lomerío hasta el 10 de noviembre de 2005.

Hasta la fecha, el INRA no ha efectuado el replanteo del predio Loreto, alegando que los propietarios se resisten a que les recorten la superficie que detentan ilegalmente. El INRA mostró falta total de autoridad e ineficiencia en la aplicación de la norma cuando se trató de defender derechos de los pueblos indígenas, a pesar de disponer de los medios que le franquea la Ley para que se cumplan las resoluciones ejecutoriadas, no replanteando los predios en parte ocupados ilegalmente para recuperar esas tierras. Mientras tanto, los terceros actúan en forma totalmente ilegal, ocupando y aprovechando tierras que corresponden por Ley al pueblo indígena chiquitano de Lomerío. Los asentados en el predio Loreto, luego presentaron un amparo ante el tribunal constitucional, para seguir retrasando el proceso, motivo por el cual todavía no se puede replantear el predio. Ellos siguen haciendo mejoras y aprovechando el total de la superficie de la que tienen derecho sólo en una cuarta parte, según la resolución de inmovilización vigente en esa área, pero jamás respetada.

Falta de pago de los precios de adjudicación

La Ley dispone que en caso de posesiones legales, se proceda a la adjudicación de los predios a favor de los poseedores que cumplen con la función económico-social total o parcialmente (artículo 66 parágrafo I numeral 1 y 74, ley del SNRA). Estos

pagos se realizan en plazos fijados por la Superintendencia Agraria. Debido al incumplimiento del pago argumentando el factor crisis, en diciembre de 2002, fueron ampliados los plazos y en agosto de 2003, mediante un Decreto Supremo, fueron fijados nuevos plazos para cancelar los precios de las adjudicaciones (45 días). Los plazos de pago definidos en este Decreto corren a los 180 días de la ejecutoria de la resolución con pago al contado y el 25% de descuento; si pagan en ese mismo plazo el 15% del monto total, el saldo pueden cancelarlo máximo en 10 años; si pagan el 10% quedan 8 años para cancelar el resto, mientras que con el 5% el plazo es de 6 años (artículo 11, Decreto Supremo 27145). Los que contaban con resoluciones anteriores a la fecha de emisión del decreto y no habían pagado en 45 días, pueden acogerse a esos plazos; todo bajo un convenio con cuotas semestrales o anuales, y en caso de incumplimiento de pagos, intimación para retiro pacífico o su desalojo (artículos 10 y 12, Decreto Supremo 27145).

Dentro del saneamiento de Lomerío, después de cuatro y cinco años de ejecutoriadas las resoluciones finales de saneamiento por predios, se descubrieron predios que no pagaron el precio de las adjudicaciones (San Andrés, Piedra Marcada, Arroyito, Bella Vista, El Cusi y Horizonte, El Portón de Rosario, La Estrella y La Abundancia), así como tampoco las tasas de saneamiento[17]. El INRA entre 2002 y 2005 continuaba con indefiniciones sobre si aplicar la ley o dejar el problema irresuelto como continuaba hasta mediados de 2006.

El problema de los replanteos y desalojos

Debería existir un plazo desde la ejecutoria de la resolución final de saneamiento y la realización del replanteo o desalojo, tal vez partiendo de determinado porcentaje de predios con resoluciones finales de saneamiento ejecutoriadas para que se proceda al replanteo, si lo que se busca es optimizar recursos en los SAN-TCO, no como en el caso de los predios particulares, cuyo financiamiento y protección del derecho propietario corre a cargo del mismo dueño y es una sola propiedad.

En lo procedimental, para replantear un predio son precisos dos ingresos al campo que deberían ejecutarse en un plazo para no hacerlo interminable. La autoridad que debe asumir esta tarea es el INRA y no dejarla a voluntad o capricho de los terceros, que cuando quieren dejan o no ingresar a los técnicos para que hagan su trabajo. El INRA debe asumir la obligación de cumplir esa actividad aplicando la ley, lo que debería incluir responsabilidad administrativa.

Para el desalojo de los asentamientos de hecho en tierras fiscales (plazo no menor a siete ni superior a 30 días calendario, artículo 359, Decreto Supremo 25673), en caso de no ser cumplido el INRA debe intimar el desalojo y de no suceder, ejecutar

[17] El pago al Estado por los gastos provocados con el saneamiento.

el lanzamiento. El reglamento indica que la expulsión procede de predios objeto de saneamiento, una vez ejecutoriada la resolución dictada dentro del trámite (artículo 362, Decreto Supremo 25673). En estos procesos no se han respetado los términos por falta de recursos económicos, ya que no todas las resoluciones se ejecutoriaron al mismo tiempo, varias fueron luego de procesos contencioso-administrativos ante el TAN, implicando más plazos. Por los costos totales era mejor esperar a todos o un número considerable de predios, eso llevó a que no se respeten los términos a seguir con la intimación. También el INRA argumentó no contar con términos y procedimientos claros, por lo que esto debería regularse mejor, fijando términos para las ejecutorias, así como la forma.

Lo que falta para concluir el SAN-TCO Lomerío

Todavía están en disputa tres predios con una superficie de 10.004,1853 hectáreas, cuyos trámites siguen en proceso, ya sea en Presidencia de la República esperando la emisión de la resolución final de saneamiento, o ante el INRA, que debe emitir la resolución final administrativa y las correspondientes notificaciones para ser ejecutoriadas.

Las acciones precisas para que avance y concluya el SAN-TCO Lomerío, y pueda ser emitida la resolución que declara saneada el área, serían:

- que el Presidente de la República firme las Resoluciones de los predios San Lorenzo y San Joaquín, que ambos sean notificados y las determinaciones ejecutoriadas,
- que el INRA emita la Resolución Final de Saneamiento del predio Puerto Alegre, y las posteriores notificación y ejecutoria de la resolución,
- el replanteo del predio Loreto,
- la emisión de la resolución de declaratoria de área saneada.

Se debe considerar que el año 2000, la entidad estatal competente en asuntos étnicos recomendó la superficie de 384.000 hectáreas como necesarias para garantizar la supervivencia y desarrollo del pueblo chiquitano de Lomerío. Por los resultados que ya arrojó el SAN-TCO Lomerío y los que se podrá alcanzar con la conclusión del proceso, faltarán más de 100.000 hectáreas para llegar a la superficie recomendada. Para dar por concluido el proceso social agrario del territorio indígena chiquitano de Lomerío habrá que ver cómo proceder con la compensación.

Otros problemas ajenos al saneamiento al interior de la TCO

Incumplimiento de la ley en el otorgamiento de concesiones mineras

El derecho a la tierra incluye el derecho al bosque y al aprovechamiento de los otros recursos naturales renovables existentes en su interior. La Ley del SNRA y la Constitución Política del Estado otorgan a los pueblos indígenas la facultad de su aprovechamiento exclusivo (artículos 3 parágrafo III, Ley del

SNRA y artículo 171 parágrafo I, CPE) lo mismo que a cualquier propietario individual. Los recursos naturales no renovables, llámense mineros, por ejemplo, son de dominio originario del Estado y le corresponde definir su forma de explotación (artículo 136, CPE), reconociendo al pueblo indígena el derecho a la consulta y la participación en beneficios.

Respecto al derecho de los pueblos indígenas en sus territorios, a pesar que el artículo 15 del Código de Minería establece que al sector minero se aplicará el artículo 171 de la Constitución Política del Estado[18] y los artículos 6[19] y 15.2[20] del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo[21], las superintendencias de minas, cuando otorgan concesiones mineras se abocan a la aplicación del procedimiento minero -como si fuera la única ley vigente- incumpliendo el artículo 15 del mismo Código de Minería.

A pesar de estas normas, las comunidades indígenas nunca se enteran cuando se está otorgando un área en concesión, jamás son consultadas de manera apropiada, como dice el Convenio 169, a más de los procedimientos ordinarios, como publicar la petición en la gaceta minera para ver si alguien presenta oposición.

A raíz de los conflictos presentados en el 2000 y el 2001, esos años el Gobierno y el Superintendente de Minería se comprometieron a ejecutar las medidas más apropiadas para realizar la consulta a las organizaciones indígenas, en julio de 2000 el Gobierno, organizaciones de indígenas, campesinos y colonizadores firmaron un acuerdo en Montero; y en mayo de 2001 tuvieron lugar negociaciones entre el gobierno, los comunarios y la comisión de cumplimiento de convenios, pero las medidas no han sido identificadas y menos ejecutadas.

Las comunidades de Lomerío exigieron y exigen que los gobiernos cumplan con la legislación integralmente, es decir no sólo aplicando la ley adjetiva sin tomar en cuenta lo establecido en la Ley sustantiva, también se debe dar cumplimiento al artículo 15 del Código de Minería en concordancia con los

[18] *"Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizado el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales..."*

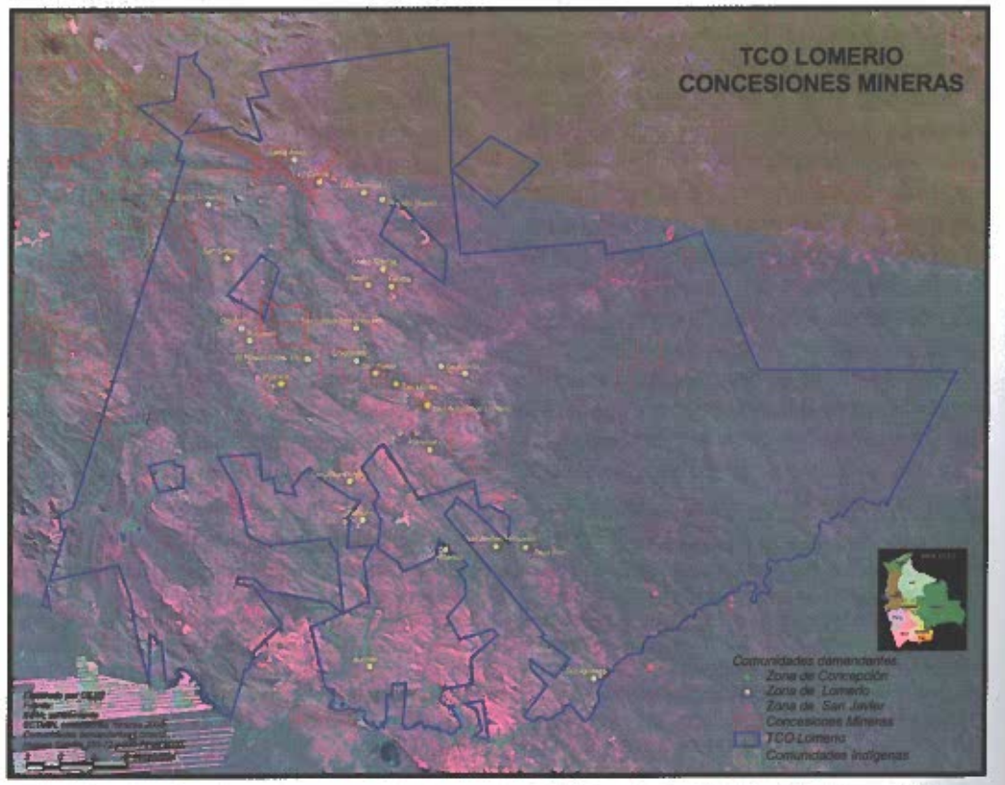
[19] Artículo 6 obliga a los gobiernos *"...a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas (...) administrativas susceptibles de afectarles directamente; 2. Las consultas llevadas a cabo (...) deberán efectuarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas"*.

[20] Artículo 15 "... En el caso que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo (...) los gobiernos deberán establecer y mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades".

[21] Ratificado por Ley 1257 del 11 de julio de 1991.

artículos 6 y 15.2 del Convenio 169 de la OIT., el artículo 25 de la Ley del Medio Ambiente, respetando lo que establece el artículo 171 de la Constitución Política del Estado para evitar que sigan depredando los suelos y recursos naturales en Lomerío. Es fundamental que se respete el área de ocupación de las comunidades, donde actualmente todas las concesiones se sobreponen a las viviendas y fuentes de agua de las comunidades que están expuestas a la contaminación.

Mapa de minas sobrepuestas con comunidades



Los originarios demandan la reforma del Código de Minería, ya que consideran que como legítimos propietarios del territorio que habitan históricamente, tienen derecho a vivir en estas tierras y el gobierno no puede otorgar concesiones a terceras personas con intereses ajenos a las comunidades y sin que estén enteradas. La explotación de minerales debe realizarse sin afectar irremediablemente los otros derechos de los comunarios, y donde quede expresamente regulado el proceso de consulta y participación indígena en las actividades mineras.

PANTANAL

Antecedentes del pueblo demandante

Lo que actualmente es la provincia Ángel Sandoval, en los primeros años de la época republicana formaba parte de la provincia Chiquitos. En la denominada hoy Gran Chiquitania, antes de la llegada de los españoles vivían grupos étnicos con diferentes lenguas, entre los que estaban los Boro y los Tao de habla chiquita, que vivían en el área donde luego se creó la Misión de Santo Corazón[22] (MAIPO-VAIPO, 2001: 7). Estos grupos eran en su mayoría cazadores y recolectores, complementaban su economía con la práctica de la agricultura (Balza, 2003: 106).

En el siglo XVI los españoles realizaron una serie de expediciones con el fin de llegar a Moxos, donde suponían que se encontraba la tierra de oro, El Dorado (Gracia Recio, 1998 citado por Balza 2003: 131); entre ellas se puede mencionar la que fue dirigida por Alvar Núñez Cabeza de Vaca entre el 1543 y 1544, que logró introducirse hasta lo que actualmente es la laguna La Gaiba[23] y crear el asentamiento llamado Puerto de los Reyes. Posteriormente decidió mandar dos expediciones menores, las mismas que fueron realizadas en el límite Este de la actual demanda para la titulación de la TCO Pantanal, que colinda con la República del Brasil (Krekeler, 1995: 37 citada por MACPIO-VAIO, 2001: 3).

Continuando con las expediciones y con la intención de encontrar las codiciadas riquezas de El Dorado o el Gran Paititi, Ñuflo de Chávez atravesó la región donde habitaban los chiquitanos y en 1561 fundó Santa Cruz de la Sierra, que debido a los constantes ataques de los indígenas, sobre todo de los Chiriguanos y Yuracarés, fue trasladada definitivamente -en 1604- al lugar donde se encuentra actualmente la ciudad (Balza, 2001: 131).

Durante el coloniaje, los indígenas fueron sometidos por los españoles al régimen de encomienda, quienes obtenían ganancias vendiéndolos como mano de obra para las minas y para la agricultura en los valles de Mizque. Con este objetivo capturaban

[22] La Misión de Santo Corazón estuvo ubicada donde actualmente está la comunidad Santo Corazón, dentro de la TCO Pantanal y es la comunidad más grande en extensión.
[23] Ubicada la norte de la actual población de Puerto Suárez, justo en la línea fronteriza entre Bolivia y Brasil.

a los indígenas de tres formas; el rescate[24], la guerra[25] y el maloqueo[26] (García, 1988: 185-210 citado por Balza, 2001: 133-138).

A partir del 1692 empezó lo que se denomina la época misional a cargo de los sacerdotes de la Compañía de Jesús, cuyos religiosos crearon las misiones jesuíticas, en un número de diez[27]. Durante los 75 años que duró la etapa misional los indígenas aprendieron ciertos oficios y acataron las normas que regían en los asentamientos; la misión por su parte, reconoció en su orden social a las autoridades naturales (caciques) incluyéndolos en los cabildos, aunque con un rol variado, e introduciendo nuevas autoridades (corregidores, alférez, etc.) y la capacitación en oficios diferentes (como el tallado de madera y la ganadería) muy diversos a los que realizaban anteriormente.

La misión de Santo Corazón fue la ultima en crearse y fue la base de lo que hoy es la comunidad Santo Corazón, una de las más grandes dentro de la demanda de la TCO Pantanal. El motivo principal para su creación fue establecer un puerto que permitiera navegar sobre el río Paraguay y posibilitara la comunicación con las otras misiones que se encontraban en el Paraguay. Cabe destacar que en la misión no sólo existían chiquitanos, también se tiene referencia de la presencia de otros pueblos como los ayoreos y guaraníes (MACPIO-VAIO, 2001: 6-9).

En 1967 los jesuitas fueron expulsados de América por orden de la corona española y tuvieron que abandonar las misiones, lo que provocó protestas entre los indígenas, como los de Santo Corazón. Entonces las misiones pasaron a ser administradas por sacerdotes que no tenían las mismas convicciones que los jesuitas y cometieron ciertos excesos en su relación con los indígenas, provocando las quejas de estos y de algunas autoridades. Ante estos hechos y el mal funcionamiento de las misiones, la corona española optó por administradores civiles pero no resolvió el problema y los conflictos continuaron entre los chiquitanos y los nuevos responsables de las misiones (MACPIO-VAIO, 2001:11).

Durante la Guerra de la Independencia, como los chiquitanos no tenían motivos para luchar en alguno de los bandos, en ciertos casos se pusieron del lado de los españoles, y en otros se mantuvieron en las misiones o regresaron al monte.

En la primera época de la República,

[24] El Rescate que era el intercambio de determinados productos por indígenas capturados por otros grupos en sus guerras internas.
[25] La guerra que declaraban los españoles a los indígenas que se resistían a someterse a su régimen.
[26] El maloqueo, era la caza de indígenas que hacían los españoles cuando ingresaban en los caseríos donde estos habitaban, generalmente lo hacían de forma violenta.
[27] Misiones Jesuíticas de San Francisco Javier, San Rafael, San José, San Juan Bautista, Concepción, San Miguel, San Ignacio, Santiago, Santa Ana y Santo Corazón.

las misiones pasaron a control del Estado y fueron dirigidas por administradores republicanos que se consideraban superiores a los indígenas, que los hacían trabajar determinados días de la semana para el Estado y tenían que pagar impuestos por familia; además efectuar trabajos comunales (Strack 1975: 57 citado por MACPIO-VAIO, 2001: 12). Posteriormente desaparecieron las misiones y las tierras comenzaron a ser ocupadas por mestizos y criollos, así como las antiguas reducciones pasaron a manos de gente que se trasladó desde Santa Cruz. Los chiquitanos se vieron obligados a abandonar las ex misiones y crear comunidades, pero también les fueron paulatinamente arrebatadas esas tierras por los patrones, que los obligaron a trabajar sin remuneración y aprovecharon las normas vigentes para adjudicarse tierras en el Oriente[28]

Durante el auge de la goma, los chiquitanos fueron llevados en gran número hacia el norte, mediante el sistema del enganche para la explotación de este recurso, dándoles un trato de esclavos, hecho que no sucedió con los chiquitanos de la zona de Santo Corazón, ya que por la distancia no fueron enganchados, sino sometidos a los patrones o dueños de haciendas que los endeudaban casi de por vida, teniendo de esta forma mano de obra permanente y casi gratis. Pero se produjeron hechos como la Guerra del Chaco y la Construcción del Ferrocarril Santa Cruz-Corumba, que hicieron que los comunarios de Santo Corazón abandonen la comunidad y en muchos casos no regresen, quedando muy poca población.

La Reforma Agraria de 1953, tal como se aplicó en muchas partes del Oriente y más específicamente en Santa cruz, no llego hasta todas las comunidades indígenas, como las de la actual provincia Ángel Sandoval, quienes no se beneficiaron de resoluciones de dotación de sus tierras; fue recién con la promulgación de la Ley del SNRA en el 1996, y por gestiones de las organizaciones que las aglutinan, que siguieron los procesos agrarios para conseguir la dotación de las tierras que ocupan. Aquellas de las comunidades que están fuera del área de la demanda de la Dotación y Titulación de la TCO Pantanal fueron saneadas y tituladas como tierras comunales, y las que se encuentran dentro del área de la demanda de TCO se entiende que se titularán conjuntamente con esta, una vez concluya el proceso.

La demanda de titulación del territorio indígena chiquitano de Pantanal

El año 2000, después de varios procesos administrativos dirigidos a regularizar el derecho propietario sobre la tierra de las comunidades chiquitanas de la provincia Ángel Sandoval, sobre las que se encuentran asentadas, por las condiciones que establece la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria para la titulación de sus

[28] Ley del 30 de octubre de 1833, Ley de 21 de agosto de 1951, Ley del 13 de noviembre de 1886 (Citadas por Terceros, 2006: 147).

tierras, además del saneamiento de sus áreas comunales, optaron por presentar su demanda territorial pidiendo la titulación en colectivo, como tierras comunitarias de origen. En el proceso de saneamiento que comenzó en 1996, se planteó que se considere la forma de ocupación del espacio que desarrollan las comunidades, teniendo en cuenta que más allá del área del asentamiento tienen acceso a otras zonas aledañas que les permite desarrollar sus actividades de subsistencia.

La organización indígena de la provincia Ángel Sandoval

La Central Indígena Reivindicativa de la provincia Ángel Sandoval (CIRPAS), fue fundada en 1996 para defender los intereses de comunidades indígenas Chiquitanas de la mencionada provincia, e impulsar su desarrollo en pos de mejores días para sus habitantes (Artículo 1, Estatuto Orgánico de CIRPAS). En el año 2000 y con el apoyo del Centro de Planificación Territorial Indígena de la CIDOB (CPTI-CIDOB) y el CEJIS, CRIPAS demanda al Estado el reconocimiento y la titulación del territorio del Pantanal como Tierra Comunitaria de Origen (TCO). La demanda se estructuró incorporando las antiguas posesiones de las comunidades chiquitanas de aquella provincia, tomando como centro la comunidad más grande, la más antigua y la más representativa: Santo Corazón, la ex reducción fundada por los jesuitas en el siglo XVII. Con la demanda también se incluyeron las áreas de los expedientes agrarios de propiedad tramitados en épocas de la Reforma Agraria, en algunos casos más o menos delimitados, además de otras zonas de acceso más allá del área del asentamiento de las comunidades.

La solicitud de reconocimiento y titulación fue presentada por CIRPAS el 27 de noviembre de 2000, en representación de treinta comunidades indígenas, por una superficie de 1.814.019 hectáreas (Terceros, 2003: 271-272), la que fue admitida legalmente por el INRA el 01 de febrero 2001, pero con una superficie de 1.685.375 hectáreas, extensión que arrojó la delimitación en campo. El territorio demandado está ubicado en el extremo Este del departamento Santa Cruz (frontera con el Brasil), provincia Ángel Sandoval, cantones Santo Corazón, La Gaiba y San Matías.

En cumplimiento de uno de los requisitos exigidos por la Ley del SNRA para que el proceso pueda seguir su curso, la entidad estatal competente en asuntos étnicos, el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Originarios, emitió el Informe de Identidad Étnica en octubre de 2001, indicando que los que están demandando la titulación de la TCO Pantanal son comunidades del pueblo indígena chiquitano. Seguidamente, el INRA determinó como área de saneamiento la superficie de 1.131.388,2672 hectáreas[29], excluyendo áreas de terceros saneadas y concesiones forestales declaradas fiscales por el INRA (entre 1999 y

[29] Resolución Administrativa N° R-ADM-TCO 005/2002, del 21 de febrero de 2002.

2000), entendiéndose que ya fueron objeto de saneamiento o que se encuentran con trámite avanzado bajo una modalidad de saneamiento diferente al SAN-TCO.

Aunque el INRA estaba gestionando financiamiento para ejecutar el proceso de saneamiento de la TCO, no existía la seguridad de su realización, ante ello, la organización demandante, CIRPAS, decidió que los recursos económicos que comprometió como compensación a las comunidades afectadas por la Construcción del Gasoducto río San Miguel-Cuiabá, sean utilizados en el saneamiento de una parte de la TCO, para lo que priorizaron un área en la parte sur de la demanda, donde se encuentran las comunidades Santo Corazón, Beya Boca y Bahía Negra.

Para ello, en agosto de 2002, CIRPAS, INRA y la GOB firmaron un Convenio por el cual la compañía depositó la suma de 40.000 dólares en una cuenta del INRA, para que realice el saneamiento en un área denominada Polígono 1, con una extensión de 100.000 hectáreas (Convenio interinstitucional suscrito entre el INRA, GOB y CIRPAS, el 15 de agosto de 2002). Con este fin, el INRA departamental dictó la Resolución Instructoria[30] -paso previo que se debe cumplir para ejecutar la etapa de pericias de campo-, que se inició en octubre de 2002 y terminó el 11 de diciembre del mimo año. La medición perimetral de esta primera área arrojó una superficie de 134.106,2821 hectáreas, identificándose en campo 21 predios de terceros y 3 comunidades indígenas (Informe general de Pericias de Campo del Polígono 1, TCO Pantanal, 27 de diciembre de 2002). Para ello en agosto del 2002 CIRPAS, INRA y GOB[31] firmaron un Convenio, por el cual se viabilizaron.

El proceso fue acompañado de manera sistemática y permanente por CIRPAS y los delegados de las comunidades, quienes con el asesoramiento del CEJIS, participaron en el control social del mismo. Este control se extendió a la revisión pormenorizada de las carpetas de las propiedades particulares, y de las propias comunidades, tomando en cuenta que la experiencia de otros procesos enseña que el tránsito de la información de campo hasta la ciudad, suele sufrir alteraciones, así como la aparición de documentos extraños conducentes a demostrar en los predios realidades no constatadas en campo. Precisamente por ello también el derecho de acceder a la información a las organizaciones indígenas, siempre fue coartado o de alguna manera obstaculizado por las autoridades de turno.

Modificación del área determinativa de saneamiento

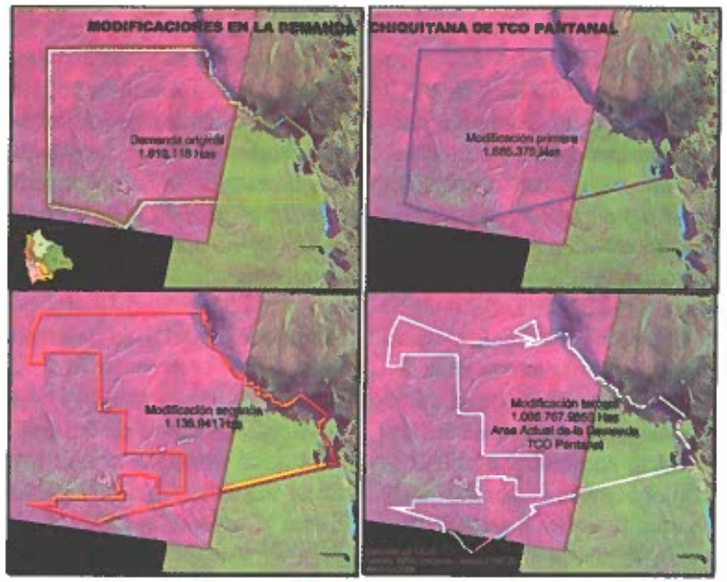
Como resultado de las pericias de campo quedó constatado que una gran parte de la superficie que ocupa la comunidad Santo Corazón se encontraba fuera del área del Polígono 1, y que sólo un 33.68%

[30] N° R-ADM TCO-009/2002 del 28 de agosto de 2002.

[31] Gas Oriente Boliviano (GOB) fue la empresa boliviana formada por .... (ENRON, SHELL, BP, etc.) encargada de la construcción del gasoducto San Miguel-Cuyabá.

(30.446, 5149 hectáreas) estaba dentro del mismo. El INRA atribuyó esto a un error en la georeferenciación del área saneada, pues se consideró la comunidad Santo Corazón como parte integrante de la TCO Pantanal. La organización demandante pidió que se subsanara el error, realizó una serie de gestiones y reuniones con funcionarios del INRA Nacional y Departamental, quienes inicialmente se mostraron renuentes a modificar el limite del área declarada para saneamiento en su parte sur, pero al final aceptaron readecuar la superficie de la resolución determinativa de área de saneamiento[32], poniendo como condicionante que los demandantes debían compensar con un área en el interior de la TCO que sea de igual superficie a la que fue mensurada a favor de la comunidad, fuera del perímetro de la demanda (Acta de reunión realizada entre el INRA y CIRPAS en fecha 28 de julio de 2003).

Luego que CIRPAS hizo un análisis de la condición dada a conocer por el INRA, decidió ceder una parte incluso mayor a la exigida, en el lado norte de la TCO, tomando en cuenta que esa zona estaba saturada de terceros, además que allí se encontraba un área donde se estaba ejecutando otro saneamiento, el Polígono 11; de este modo una vez más, se modificó la superficie demandada[33], quedando la TCO reducida a 1.086767,9850 hectáreas.



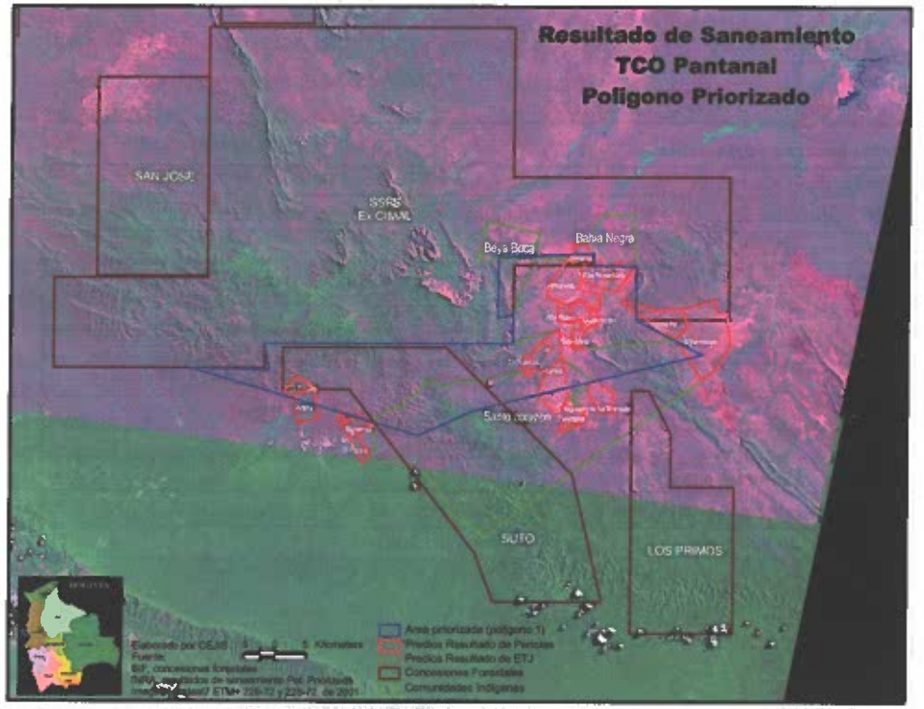
[32] N° R-ADM -TCO 005/2002 del 21 de febrero de 2002.
[33] Resolución Administrativa 0283/03 del 24 de septiembre de 2003.

Cuadro N° 2
Breve recuento del proceso de saneamiento de la demanda de TCO Pantanal 2000 - 2003

Datos generales del pueblo	
Nombre de la demanda	Pantanal
Pueblo demandante	Chiquitano de la Provincia Ángel Sandoval
N° de comunidades	Veintinueve
Organización	Central Indígena Reivindicativa de la Provincia Ángel Sandoval (CIRPAS)
Superficie demandada	1.814.019,0000 hectáreas.
Ubicación	Departamento Santa Cruz, Provincia Ángel Sandoval, Cantones Sto. Corazón, La Gaiba y San Matías.
Población	6.140 habitantes
Procesos de saneamiento	
Fecha de presentación de la demanda	27 de noviembre del 2000
Fecha de admisión por el INRA	01 febrero del 2001.
Resolución determinativa de área de saneamiento	N° R-ADM -TCO 005/2002 del 21 de febrero del 2002. para una superficie de1.131.388,2672 has
Resolución Instructoria	N° R-ADM-TCO-009/2002 del 28 de agosto del 2002 para el Polígono 1, superficie de 100.0000 hectáreas.
Campaña pública	Inicio 29 de agosto de 2002.
Pericias de campo Polígono 1	Se realizaron desde el 1 de octubre al l 11 de diciembre de 2002.
Superficie mensurada	134.965,9244 hectáreas.
N° de predios de terceros	21
Comunidades mensuradas	Santo Corazón, Beya Boca y Bahía Negra

Fuente: Elaboración propia con base en datos INRA

Cuando han transcurrido casi seis años desde que se presentó la demanda de titulación de la TCO Pantanal, aún no ha terminado el proceso de saneamiento en el primer Polígono, que significa una mínima parte de la TCO. Mientras tanto, la superficie inicialmente demandada por el pueblo Chiquitano de Pantanal, se ha visto reducida en cuanto a la extensión inicial demandada en una superficie aproximada de 727.251,015 hectáreas



Concesiones forestales sobrepuestas

Se entiende que la concesión Forestal es el derecho que otorga el Estado, a través de la Superintendencia Forestal, a una persona individual o colectiva, para que de forma exclusiva realice el aprovechamiento de los recursos forestales que se encuentran en un área delimitada de tierras fiscales (artículo 29, parágrafo I, Ley Forestal). La sobreposición de concesiones forestales con Tierras Comunitarias de Origen constituye uno de los más grandes obstáculos para la dotación y titulación de las mismas, puesto que en la mayoría de los casos abarcan grandes extensiones de las TCO, y el INRA, como el ente responsable de definir el derecho propietario sobre las tierras, se ha venido excusando de hacerlo con diferentes argumentos que no se enmarcan en la Ley del SNRA.

Por otro lado, el aprovechamiento indiscriminado que hacen las empresas madereras del bosque, no está acorde con los principios de los pueblos indígenas que son considerados los mayores conservadores de los recursos naturales y el medio ambiente, y que ven con preocupación y tristeza cómo sus bosques son desbastados.

Resolución Administrativa 098/99 y el conflicto de sobreposición de la Concesión Forestal CIMAL con las Comunidades indígenas Beya Boca y Bahía Negra

La Resolución Administrativa 098/99 de 21 de julio de 1999, aprobaba un procedimiento para la Certificación de disponibilidad cierta de tierras fiscales para concesiones forestales, conservación de la biodiversidad, investigación y ecoturismo. Era un procedimiento eminentemente de gabinete, regulado para cumplirse en el termino de 60 días, en el que debía hacerse una revisión de la documentación que acreditaba el derecho sobre el área en proceso y una exposición pública para oposiciones; de haber oposiciones se ejecutaba el saneamiento simple a pedido de parte, de lo contrario se certificaba la disponibilidad cierta de tierras fiscales para concesiones forestales, investigación, ecoturismo o conservación de la biodiversidad. Éste trámite lo podían pedir el Ministerio de Desarrollo Sostenible, la Superintendencia Forestal o la Superintendencia Agraria.

Este procedimiento violaba la Ley del SNRA, al establecer un proceso de saneamiento expedito para certificar tierras fiscales, facilitando enormemente a los empresarios forestales la garantía de respeto a su espacio, pero dejando con pocas posibilidades de defensa y control a los otros sectores, lo que en los hechos provocó que se certifiquen como fiscales tierras ocupadas por comunidades e incluso por terceros, tal como sucedió con las comunidades indígenas Beya Boca y Bahía Negra al interior del área demandada para titulación como TCO Pantanal y certificadas como fiscales para la concesión forestal CIMAL Ltda.

En aplicación de la Resolución Administrativa N° 098/99, el INRA certificó 3.785.323.0000 hectáreas como tierras fiscales disponibles para concesiones, y luego por Informe Técnico CITE UTN 122/99, el Director Nacional del INRA tomó conocimiento de la calidad de tierra fiscal de libre disponibilidad que estaría dentro del área de la concesión forestal CIMAL Ltda., y declaró como tierra fiscal en estado de libre disponibilidad 330.993,000 hectáreas a favor de la concesión forestal CIMAL Ltda.[34]. Posteriormente, y como fruto del trabajo de campo realizado en las áreas forestales, fue emitido un informe que indicaba la disponibilidad cierta de la tierra fiscal dentro del área de la concesión forestal CIMAL[35]; el documento sirvió de sustento al Director Nacional del INRA para certificar la calidad de tierra fiscal de libre disponibilidad del área forestal ubicada en el departamento de Santa Cruz, provincias Chiquitos y Ángel Sandoval, secciones Tercera y Primera, cantones Roboré y Santo Corazón, con una superficie de 332.145,7058 hectáreas[36].

[34] Resolución Administrativa RES. ADM-ASL No.08/99 del 27 de agosto.
[35] Informe Técnico 183/99 de 28 de octubre de 1999.
[36] Resolución Administrativa RES. ADM-ASL- No.018/99 del 29 de octubre de1999.

Una de las demandas de las organizaciones sociales de tierras bajas, con la Tercera Marcha Indígena-campesina y de colonizadores, denominada "por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales", fue que el INRA anule la Resolución Administrativa 098/99. Este objetivo se logró con los acuerdos suscritos en la ciudad de Montero el 15 de julio de 2000, cuando el INRA dictó la Resolución Administrativa 088/2000, dejando sin efecto la Resolución Administrativa 098/99. Además de las modificaciones del artículo 388 del reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma agraria, ya que esta norma contenía la resolución anulada y le permitía al INRA seguir declarando la calidad de tierras fiscales disponibles para concesiones (CEJIS, 2000:16).

Si bien la Resolución Administrativa 098/99 fue anulada, seguía vigente la Resolución Administrativa RES. ADM-ASL-N° 018/99, que como ya hemos señalado declaraba la disponibilidad cierta como tierra fiscal el área forestal dentro de la Concesión CIMAL Ltda., sobre una superficie de 332.145,7058 hectáreas y que según información recabada por el INRA durante las pericias de campo realizadas dentro del SAN-TCO Pantanal, estarían sobrepuestas a la comunidad indígena Beya Boca que se encuentra asentada en el lugar desde el año 1966, y al territorio de la comunidad Bahía Negra asentada desde el año 1975, cumpliendo ambas la función social, por lo que fueron consideradas poseedoras legales de sus respectivos predios.

Uno de los argumentos que esgrimía el INRA para negarse a emitir las resoluciones de dotación a favor de las comunidades indígenas, era que ya habían sido saneadas a través del procedimiento que establecía la Resolución Administrativa 098/99 e identificadas como tierras fiscales, por lo tanto dadas en concesión a la empresa CIMAL Ltda. Asimismo, agregó que al haberse realizado un saneamiento sobre esa área, no se podía sanear por segunda vez mediante el SAN TCO, además reclamaba a las comunidades por no haber presentado oposición durante el procedimiento para la certificación de disponibilidad cierta de tierras fiscales para concesiones.

La Central Indígena Reivindicativa de la Provincia Ángel Sandoval y las comunidades afectadas, propiciaron una serie de reuniones con autoridades del INRA a fin de lograr la dotación de sus tierras, en estricta aplicación de lo que establece la Ley del SNRA en su Disposición Final Segunda[37] y el Reglamento de la Ley Forestal en el artículo 98 inciso j). Estas normas establecen la condicionalidad de los derechos forestales a los resultados de los procesos de saneamiento y a las reducciones que en su caso

[37] Establece que en tierras de protección o producción forestal y en las comunitarias de origen, cuando existiera superposición o conflictos de derechos, prevalecerá el de propiedad agrícola, ganadera o de la comunidad campesina, pueblo o comunidad indígena u originaria, sobre las concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal.

se prevean cuando existan sobreposiciones con derechos agrarios derivados de comunidades o territorios indígenas.

También sostuvieron reuniones con los representantes de la empresa CIMAL Ltda. y acordaron realizar una inspección ocular a la zona. Aunque el INRA había constatado que las comunidades estaban asentadas en el lugar, la Superintendencia Forestal decía que lo tenían que verificar in situ. Transcurrió el tiempo sin que el INRA de una respuesta para solucionar ese conflicto, y más bien se niegue a cumplir las normas agrarias y forestales vigentes, según lo entienden las organizaciones. Ante esta situación, en la plataforma de demandas presentada por el Bloque Oriente, durante la V Marcha indígena-campesina, le plantearon al gobierno que dote a favor de la comunidad Beya Boca y Bahía Negra la superficie sobre la que se sobrepone la concesión forestal de la empresa CIMAL Ltda.

Uno de los acuerdos a los que llegó el gobierno con el Bloque Oriente, fue la conformación de una comisión presidida por el Viceministro de Recursos Naturales y Medio Ambiente, y compuesta por funcionarios del INRA Departamental y Nacional, la Superintendencia Forestal y Representantes del Bloque Oriente, junto a sus asesores. Estos últimos elaboraron y presentaron a la Comisión un documento de análisis jurídico sobre el conflicto de las comunidades Bahía Negra y Beya Boca y el área certificada con aplicación de la Resolución 098/99 para la concesión CIMAL Ltda. El informe incluía los argumentos legales para que el INRA, en la Evaluación Técnico-Jurídica, consolide a las comunidades mencionadas en sus tierras y recorte en consecuencia la superficie sobrepuesta con CIMAL Ltda., como estrictamente mandan las normas en materia. Sin embargo, al término de las reuniones de la comisión, el responsable gubernamental de la misma emitió un informe por el cual el gobierno, respondió:

> *"que cuando el área de vivienda de comunidades que estén en el interior de una TCO y se encuentren sobrepuestas con concesiones forestales, una comisión Técnico-Jurídica se encargara de verificar en el lugar, dicha sobreposición, debiéndose valorarse el probado derecho de posesión, no identificado durante el procedimiento sumarísimo de certificación de disponibilidad cierta de tierra fiscal en dicha área, con esa base se reconocerá a las comunidades que forman parte de una TCO y que están de manera objetiva dentro de la concesión, debiendo el concesionario forestal renunciar al área sobrepuesta con las comunidades indígenas, luego el INRA deberá reconocer a favor de estas comunidades, el área objeto de renuncia por parte del concesionario forestal* (Documento enviado al Bloque Oriente en fecha 9 de julio de 2004).

Esta propuesta fue lógicamente rechazada, en primer lugar porque la conceptualización de "áreas de vivienda" de las comu-

nidades, implicaba volver a los indígenas colonos pequeño-productores, vaciando así totalmente de contenido los derechos de esas poblaciones consagrados en la Constitución y la legislación nacional desde hace más de 10 años. Por otro lado, el reconocimiento del derecho de propiedad de las comunidades quedaba a expensas del concesionario, porque dependía de la renuncia que haga al área sobrepuesta. Se trata de una interpretación sesgada de lo establecido en la Disposición Final Segunda de la Ley del SNRA y el Reglamento de la Ley Forestal en el artículo 98 inciso j), encaminada a favorecer a los concesionarios forestales y en perjuicio de las comunidades; y ante todo porque en esta respuesta, el Gobierno no consideraba para nada la posición de la organizaciones indígenas, que siempre habían sostenido que los conflictos de sobreposiciones entre comunidades o TCO con concesiones forestales se resuelvan mediante el INRA, en el marco del SAN-TCO y en aplicación de la normativa agraria.

Finalmente llegaron a un acuerdo con el Director Nacional del INRA y la Coordinadora de Saneamiento de Santa Cruz, quienes se comprometieron a emitir una resolución modificatoria de la 018/99 e instruyó al Director Departamental del INRA para que se aprueben las evaluaciones de Beya Boca y Bahía Negra. Cumpliendo con el acuerdo-compromiso, el Director Nacional del INRA dictó la Resolución Administrativa RR-SS N° 2840/04 del 15 de octubre de 2004, modificando la Resolución 018/99 y reduciendo la superficie de 332.145,7058 hectáreas declarada como tierra fiscal de disponibilidad cierta y concesionada a la empresa forestal CIMAL Ltda., hasta 318.792,6855 hectáreas, excluyendo de esta forma el área donde se encuentran las comunidades para que sean dotadas esas tierras a favor de las mismas.

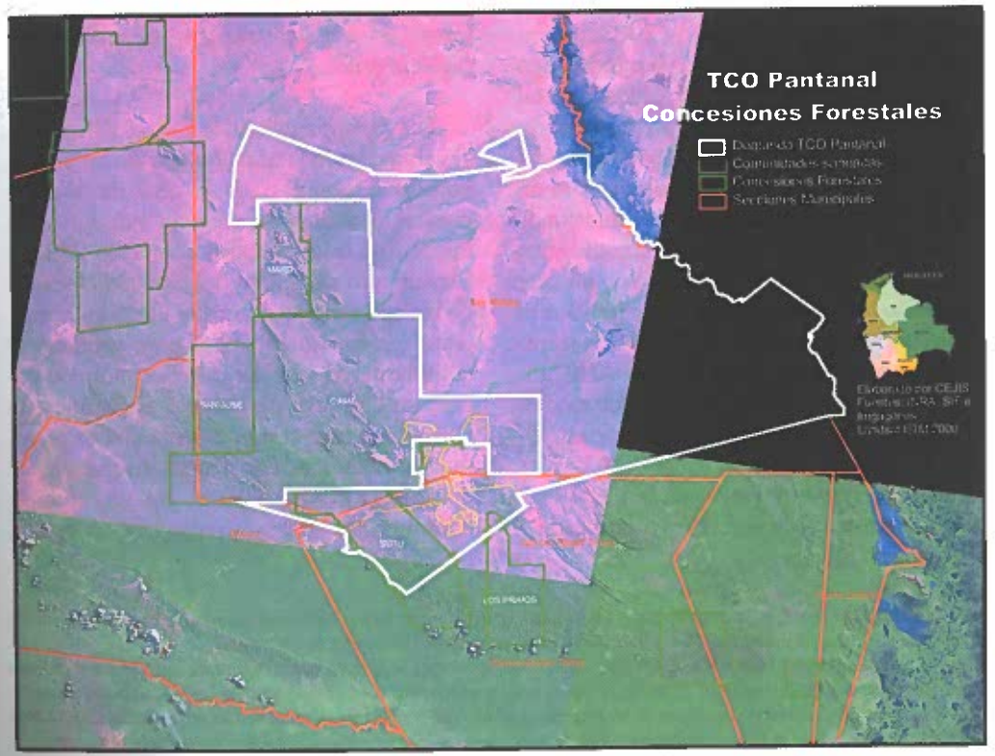
Concesiones forestales Sutó y Los Primos sobrepuestas a la Comunidad Santo Corazón y área demandada como TCO Pantanal

La comunidad Santo Corazón tiene como origen a una de las ultimas misiones jesuíticas fundada en 1760, la cual se trasladó al lugar donde actualmente está asentada desde 1766[38]. Durante las pericias de campo, dentro del proceso de saneamiento de la TCO Pantanal, se verificó que la comunidad cumplía con la función social en la totalidad de la superficie mensurada de 90.388,4029 hectáreas, pero también se constató que la concesión forestal Sutó estaba sobrepuesta a la comunidad en una extensión de 44.964,9659 hectáreas, y que la concesión forestal Los Primos se sobrepone en una superficie de 1.973,4931 hectáreas.

Este conflicto también fue insertado en la plataforma de demandas que presentó el Bloque Oriente al gobierno, durante la V Marcha indígena-campesina realizada entre los meses de abril y mayo de 2004, por lo que dentro del acta de acuerdos que se

[38] Donde se trasladó la misión después de unos años de su fundación, por los constantes ataques de que eran objeto por miembros del pueblo Zamuco, hoy conocido como Ayoreo.

suscribió en la localidad de Puerto Pailas, se determinó que este conflicto sería tratado dentro de la Comisión que creó el Gobierno con el fin de dar solución a los problemas de sobreposiciones entre concesiones forestales, tierras comunitarias de origen y comunidades indígenas. Una vez concluido el trabajo de la comisión, el Viceministro de Recursos Naturales y Medio Ambiente dio a conocer al Bloque Oriente la posición del Gobierno, de no afectar los derechos de aprovechamiento forestal de las concesiones, por lo que las superficies otorgadas como áreas de aprovechamiento forestal y como concesiones forestales, serían excluidas y consideradas como derechos que existían antes de la presentación de la demanda de TCO. El Gobierno no emitió ninguna posición sobre el caso de la comunidad Santo Corazón, las concesiones Sutó y Los Primos .



Etapa de Evaluación Técnico-Jurídica

Esta etapa consiste en el análisis de la documentación presentada por el supuesto propietario, la encontrada en los archivos del INRA y de la información recogida en terreno durante las pericias de campo, contrastada las previsiones legales, permitiéndoles emitir una sugerencia del tipo de resolución que debe asumir el INRA para cada predio como resolución final de saneamiento.

A pesar del compromiso del INRA de iniciar la Evaluación Técnico-Jurídica de los predios ubicados dentro del Polígono 1 de la TCO Pantanal en enero de 2003, y concluir en mayo del mismo año ya que existían los recursos económicos suficientes para tal efecto, resultó que el equipo contratado para realizar las evaluaciones comenzó su trabajo en julio y lo concluyó en octubre de 2003. Como resultado de las evaluaciones de los 20 predios de terceros identificados en pericias de campo, el INRA sugirió que tres sean desalojados por incumplimiento de la función económico-social, 15 sean recortados por cumplimiento parcial de la función económico-social y sólo dos consoliden la totalidad de la superficie mensurada.

Por los resultados obtenidos hasta esta etapa, del total de la superficie mensurada a terceros, que fue de 33.356,1892 hectáreas, como consecuencia de los recortes y desalojos que sugirió realizar el INRA, quedó como área fiscal para ser dotada a favor de la TCO la superficie de 15.772,3975 hectáreas.

En cuanto a las comunidades, en la evaluación el INRA sugería que se consolide a su favor la totalidad de la superficie mensurada, incluyendo las que se sobreponen con las concesiones forestales CIMAL Ltda., Sutó y Los Primos, aplicando el artículo 98, parágrafo II inciso j) del reglamento de la Ley Forestal[39], y de acuerdo a la cláusula de sumisión de las concesiones forestales a los resultados del proceso de saneamiento.

Los criterios utilizados por el INRA para la valoración del cumplimiento de la función económico-social para el caso de algunos predios (La Envidia y Santa Fe) son contrarios a lo que establece el artículo 239 del Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, porque tomó en cuenta como un medio principal para justificar el cumplimiento de función económico-social, un contrato de ganado al partido, sin considerar que el medio principal es la verificación directa en campo. Asimismo, se consideraron cabezas de ganado que se encontraban en otro predio que no estaba siendo objeto de saneamiento, para justificar el cumplimiento de la función económico-social de un predio que estaba siendo saneado.

El Decreto Supremo 25763, Reglamento de la Ley del SNRA, en el artículo 260 establece que la participación indígena en el proceso del SAN-TCO está garantizada, cuando en el parágrafo I, inciso b) señala que *"tendrán acceso a la información generada durante la ejecución del proceso de saneamiento"*, de lo que se deduce que los demandantes de una TCO, podrán tener información sobre el proceso en cualquiera de las etapas y no así de forma parcial, como lo interpretaba el Director Departamental del INRA cuando decía que sólo se podía dar información sobre resultados del proceso durante la fase de Exposición Publica de Resultados, y por lo tanto se negó a proporcionar cualquier dato antes de esa fase. Finalmente, los demandantes de la titulación de la TCO no pudieron presentar sus observaciones sobre las evaluaciones.

[39] *j) "Declaración expresa de sumisión a los procesos de saneamiento legal que puedan efectuarse a futuro conforme a ley y a las consecuentes reducciones que, en su caso, afecten a la concesión.*
Cuando el saneamiento legal afectare un área de la concesión, ésta será reducida y la patente excedentaria pagada correspondiente a los dos últimos años sobre áreas no aprovechadas será considerada a cuenta de pagos futuros, previa inspectoría forestal de verificación. Asimismo, cuando del saneamiento legal resultaren áreas excedentarias del derecho originario, el titular tendrá preferencia para ampliar la concesión. En ambos casos deberán efectuarse las correspondientes adecuaciones al plan de manejo y sus instrumentos subsidiarios".

Cuadro N° 3
Resultados de la evaluación técnico-jurídica del proceso de SAN-TCO Pantanal

N°	Predio		Superficie según documentos	Superficie mensurada hectáreas	Superficie a consolidar s/ ETJ.	Superficie replanteo/ desalojo	Resolución que se sugiere dictar
1	Bella Vista		519,7397	628,5191	628,5191	0,0000	Convalidatoria/ adjudicación
2	Cocalito		276,5125	677,5112	500,0000	177,5112	Confirmatoria/ adjudicación
3	Guapurucito		1.538,7702	1.309,6400	500,0000	809,6400	Modificatoria
4	Santa Fe		3.489,8050	2.816,5192	500,0000	2.316,5192	Anulatoria de conversión
5	La Envidia		1.000,0000	808,3506	808,3506	0,0000	Adjudicación
6	California		2.499,4390	2.704,7008	500,0000	2.204,7008	Adjudicación
7	Piraña		1.824,0335	1.725,4162	1.715,3246	10,0916	Modificatoria
8	6 Hermanos		6.375,3475	7.490,5438	3.472,2546	4.018,2892	Anulatoria de conversión
9	Año Nuevo		790,9460	684,6985	500,0000	184,6985	Anulatoria de conversión
10	Verano		2.270,1813	2.329,5943	500,0000	1.829,5943	Modificatoria
11	María Lucia		----------	----------	----------	----------	Abandonado
12	Irenda		----------	----------	----------	----------	Desalojo
13	La Fortuna		2.426,1850	----------	----------	----------	Anulatoria / desalojo
14	18 de Noviembre		1.988,5853	3.267,4082	500,0000	2.767,4082	Anulatoria de conversión
15	Totomaca		1.465,0107	375,6167	372,0322	3,5845	Modificatoria
16	Panorama		----------	1.288,6337	1.137,8663	150,7674	Adjudicación
17	El Paraíso		507,7107	1.149,0817	1.142,7906	6,2911	Convalidatoria/ adjudicación
18	Primavera		2.474,8973	3.826,7056	3.806,6537	20,0519	Anulatoria de conversión/ Adjudicación
19	Monterrey		988,8204	771,7817	500,0000	271,7817	Adjudicación
20	San Miguel de las Mercedes		2.268,0640	1.501,4679	500,0000	1.001,4679	Adjudicación
21	Comunidad Bahía Negra		----------	5.638,6328	5.638,6328	----------	Dotación
22	Comunidad Beya Boca		----------	4.723,0573	4.723,0573	----------	Dotación
23	Comunidad Santo Corazón		----------	90.388,4029	90.388,4029	----------	Dotación

Fuente: Elaboración propia con base en datos INRA

Exposición Pública de Resultados

Etapa en la que son puestas en conocimiento público los resultados de las evaluaciones técnico-jurídicas con la finalidad de que los interesados puedan manifestar su conformidad realizar observaciones de forma para que las resoluciones finales de saneamiento puedan ser emitidas sin errores de forma.

Muchas causas demoraron por bastante tiempo la realización de la Exposición Pública de Resultados del Polígono 1, entre ellas se puede citar que el Director Nacional del INRA no dictaba la Resolución modificatoria que excluía de la concesión forestal CIMAL Ltda., el área de dos comunidades sobrepuestas. La resolución era imprescindible para que esta superficie pueda ser considerada como tierra fiscal y se otorgue a las comunidades. Resultó difícil llevar a cabo esta etapa porque el tiempo de lluvias no permitía ingresar hasta la comunidad Santo Corazón, lugar elegido para llevar a cabo la Exposición Pública de Resultados.

Superados los contratiempos, el Director Departamental del INRA dispuso la ejecución de la Exposición Pública de Resultados que debía realizarse entre el 28 de octubre y el 12 de noviembre de 2004, para dar a conocer los Informes de Evaluación Técnico-Jurídica correspondiente a 23 predios, incluyendo las tres comunidades indígenas.

Los dirigentes de CIRPAS, las autoridades y comunarios de Santo Corazón, al tener conocimiento de la Evaluación Técnico-Jurídica del predio Santa Fe, observaron ante los funcionarios del INRA que estaban realizando la Exposición Pública de Resultados, el hecho que de 2.816,5192 hectáreas mensuradas, se consolide a favor de los propietarios una superficie de 2.263,5536 hectáreas, lo que significaba que según el INRA, estarían cumpliendo la función económica social casi en la totalidad del predio. Como prueba se aceptó un contrato de ganado al partido y certificados de vacunas contra la fiebre aftosa otorgadas por el SENASAG[40]; cuando la norma indica que la existencia y cantidad de ganado en las medianas propiedades y empresas ganaderas debe verificarse en el predio, hecho que no se dio en este caso, ya que tal como consta en el registro de la función económico-social y en el informe de campo, durante las pericias de campo no se encontró ganado vacuno en el predio.

El informe en conclusiones recomienda que se elabore un informe complementario que contenga un análisis más minucioso y detallado de ese caso, informe que hasta principios de este año, no fue dado a conocer formalmente a los demandantes. Para dar una solución a este problema, el INRA ha propuesto una inspección ocular que no ha sido aceptada por CIRPAS y las comunidades de Pantanal, porque las pericias de campo ya finalizaron y en esa etapa se verifi-

[40] Servicio Nacional de Sanidad Ganadero, del Ministerio de Desarrollo Sostenible (hoy de Desarrollo Rural y Medio Ambiente).

ca la existencia de mejoras predio por predio y en campo.

En esta etapa el INRA ratificó lo sugerido en la evaluación técnico-jurídica para que se dote a favor de las comunidades Bahía Negra, Beya Boca y Santo Corazón el total de las superficies mensuradas a cada una de ellas en las pericias de campo, incluyendo las áreas sobrepuestas con las concesiones forestales CIMAL Ltda, Sutó y Los Primos. De este modo se logró afectar a las concesiones forestales en las superficies sobrepuestas a las comunidades y se hizo prevalecer los derechos agrarios de las comunidades indígenas sobre las concesiones de las empresas madereras. Se demostró una vez más que las organizaciones indígenas lo único que pedían al INRA era que aplique la Ley del SNRA y el Reglamento de la Ley Forestal, dentro del proceso de saneamiento de la TCO Pantanal, y se respeten sus derechos contemplados en las mismas.

Resoluciones finales de saneamiento

Acto mediante el cual el INRA define el derecho propietario sobre un predio determinado ya sea consolidandolo totalmente, parcialmente u ordenando el desalojo por incumplimiento de la función social o función económico-social; según la información revisada de campo y la presentada por los supuestos propietarios.

Hasta mediados de 2006 y según información obtenida y verificada en el INRA Departamental, el Director Nacional sólo ha emitido nueve Resoluciones Finales de Saneamiento que corresponden a los predios de terceros Piraña, La envidia, Irenda, Cocalito, Guapurucito, San Miguel de las Mercedes, Panorama, Totonaca y Verano, mismas que no han sido notificadas hasta mediados de 2006. El mismo INRA resolvió ordenar el archivo de obrados del predio Maria Lucía por encontrarse abandonado, declarando esas tierras fiscales tal como lo establece el artículo 235 inciso a) del Reglamento de la Ley del SNRA, y por lo tanto disponibles para que pasen a formar parte de la TCO Pantanal mediante la dotación.

Por otro lado, el INRA incumplió el compromiso asumido en una reunión en Santa Cruz, en la que también participaron el MAIPO y organizaciones indígenas chiquitanas, donde se acordó que hasta el 13 de julio del año 2005, el INRA emitiría las resoluciones finales de saneamiento de las tres comunidades (Santo Corazón, Bahía Negra y Beya Boca), sin embargo, decidió dictar una sola Resolución de Dotación y Titulación como TCO, incluyendo el área de las tres comunidades.

Frente a la propuesta del INRA, considerada desfavorable para las comunidades, las organizaciones indígenas y campesinas de tierras bajas, durante la movilización que protagonizaron en la ciudad de Trinidad en septiembre del año 2005, decidieron incluir en su plataforma de demandas el saneamiento de la TCO Pantanal, principalmente la emisión de las Resoluciones de Dotación y Titulación de las tres comunidades que se encuentran en el Polígono 1. Como resultado de esa movilización y

dentro de los acuerdos que suscribieron las organizaciones con el Presidente de la República, el INRA Nacional y Departamental se comprometieron a emitir y notificar todas las resoluciones finales de saneamiento, incluidas las de las comunidades, hasta el 31 de octubre de 2005, incluidas las de las comunidades mencionadas (Acta de reunión entre la Dirección Nacional del INRA, la Dirección Departamental, representantes de la CPESC y TCO de Santa Cruz, del 20 de septiembre de 2005). Estas resoluciones han sido emitidas recién en mayo de 2006 por el nuevo gobierno nacional, ratificando lo sugerido en las evaluaciones técnico-jurídicas y por lo tanto afectando a las concesiones forestales que se sobreponían a las comunidades indígenas, cuyas resoluciones ya son de conocimiento de ambas partes.

MAIPO y el estudio de necesidades espaciales

Con la III Marcha indígena-campesina y de colonizadores de tierras bajas (2000) se logró que la superficie que recomienda el Informe de Necesidades Espaciales para que se dote a favor del pueblo demandante de una TCO, no sea obligatoriamente acatado por el INRA, pero sigue siendo necesario contar con este requisito para la Titulación de una Tierra Comunitaria de Origen.

Las organizaciones indígenas enfrentan muchas dificultades para que el MAIPO realice el informe, entre ellas la falta de recursos económicos para que esa repartición estatal ejecute los estudios, los plazos largos que establece la norma y que generalmente no se cumplen, volviéndose interminables. En el caso especifico de la TCO Pantanal, se han realizado muchas gestiones ante el MAIPO, quien a su vez se ha comprometido en varias ocasiones a realizar este informe sin que hasta mediados de 2006 esto se hubiera concretado.

Continuación del proceso de saneamiento

En cuanto a la continuación del proceso de saneamiento en las otras áreas de la TCO Pantanal, que significan más de novecientas mil hectáreas, es difícil afirmar cuándo se realizarán, puesto que desde hace mucho tiempo y a través de varios Directores que han pasado por el INRA Nacional, se ha venido sosteniendo que existe financiamiento para proseguir con este proceso y han fijado plazos para continuar, los cuales no han sido cumplidos. En las diferentes reuniones con CIRPAS, el INRA ha informado que se saneará el resto de la TCO dentro del Polígono 002 con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el proyecto 1099, que es la construcción de la carretera Santa Cruz- Puerto Suárez.

Como producto de la movilización de septiembre del año 2005, en Trinidad, y en la reunión que se sostuvo con la Dirección Nacional y Departamental del INRA, estos se comprometieron a continuar con el saneamiento en el resto de la TCO a partir de enero de 2006, plazo cumplido abundantemente.

Como alternativa, a las organizaciones indígenas sólo les queda esperar e insistir ante el nuevo gobierno para que se agilice este proceso y el pueblo indígena chiquitano de la provincia Ángel Sandoval, pueda tener su territorio titulado en un tiempo no muy lejano.

Viabilidad de la demanda con este marco jurídico

La titulación del territorio indígena chiquitano de Pantanal, es viable siempre y cuando el ente ejecutor del proceso de saneamiento lo agilice, puesto que uno de los principales problemas es la demora. Por la experiencia del primer polígono, el principal factor que el INRA siempre ha esgrimido es el financiamiento, cuando en realidad no es así porque ya van cuatro años de saneamiento de un polígono de 100.000 hectáreas que contaba con recursos, pero se siguen esperando las resoluciones finales, que no significa el final del saneamiento, de lo que se concluye que los recursos económicos no son el único problema, sino la lentitud del INRA; la falta de coordinación entre el nacional y departamental que se asignan tareas y no las cumplen; las cuestiones de plazos y términos que tiene el proceso en varias de sus fases que no son perentorios que sino muy flexibles y en otros casos no existen los términos para efectuar determinado acto o etapa. Esto permite que el funcionario actúe discrecionalmente y a su propio ritmo. En este tiempo el INRA tampoco ha asumido la obligación de priorizar el saneamiento de las tierras comunitarias de origen y de una vez por todas asegurar el derecho de los pueblos indígenas a su territorio, una deuda muy antigua del Estado con los pueblos indígenas.

Los territorios indígenas serán titulados en la medida en que el Estado asuma con seriedad la obligación que tiene de priorizar el SAN-TCO y muestre eficiencia en el INRA al agilizar estos procesos, al margen de otros obstáculos materiales que puedan existir, como la lejanía de la demanda, falta de vías de comunicación, el tiempo, el clima, dificultades estas que pueden ser salvables.

Por otro lado, la tardanza en el saneamiento de la TCO Pantanal, está dando lugar a que traficantes de tierras ingresen a la TCO para avasallar y luego venderlas a ciudadanos brasileños, sin respetar su condición de área protegida. Los comunarios han informado al INRA, que aproximadamente 150.000 hectáreas están ocupadas con asentamientos ilegales.

El SAN-TCO, avances y retrocesos

Aprobada la Ley del SNRA, un año después entro en vigencia su decreto reglamentario[41], aunque de forma paralela los procesos agrarios de demandas para la titulación de territorios indígenas siguieron su curso, primero para ser admitidas legalmente por el INRA con las respectivas resoluciones administrativas de admisión y los otros actos

[41] Decreto Supremo N° 24784 del 31 de julio de 1997

destinados al avance del proceso, como los estudios de caracterización de las demandas, hoy llamados certificación de identidad étnica, que tienen como objetivo verificar si el demandante para la titulación del territorio indígena es un pueblo indígena, y de ser así dar vía libre para que prosiga la demanda. Luego de la certificación también se inmovilizaron los territorios para garantizar su integridad hasta que termine el saneamiento y sean titulados.

El decreto reglamentario establecía seis etapas grandes dentro del proceso de saneamiento (Artículo 187, Decreto Supremo 24848): 1) relevamiento de información en gabinete y en campo, 2) revisión y certificación de títulos ejecutoriales, 3) revisión y titulación de procesos agrarios en trámite con exclusión de superficies comprendidas en títulos ejecutoriales certificados u otorgados en la fase anterior, objeto de controversia judicial contencioso-administrativa, 4) adquisición del derecho de propiedad de poseedores legales con exclusión de superficies comprendidas en títulos ejecutoriales otorgados en la fase anterior y objeto de controversia judicial contencioso-administrativa, 5) exposición pública de resultados y 6) declaración de área saneada con exclusión de superficies objeto de controversia judicial contencioso-administrativa, las mismas que para su aplicación se dividían en diversas sub-etapas.

Cumplir con el procedimiento a cabalidad era moroso y técnicamente difícil, primero por la falta de personal capacitado para manejar equipos de medición de alta precisión y porque las numerosas etapas no se desarrollaban con prontitud; y segundo la falta de recursos para conseguir los equipos que tenían un costo muy elevado. Por ello se priorizaron sólo algunas zonas.

Todos los sectores observaron la emisión y puesta en vigencia inconsulta del decreto reglamentario, y entre 1998 y el año 2000, una subcomisión creada en el seno de la Comisión Agraria Nacional (CAN)[42] discutió los contenidos para un nuevo decreto reglamentario, el mismo que luego de alcanzar consensos no fue puesto en vigencia en la fecha prevista.

En julio de 2000, las organizaciones sociales se movilizaron en la denominada III Marcha indígena-campesina que pedía la puesta en vigencia del nuevo reglamento de la Ley del SNRA y otras demandas, como el avance del proceso agrario[43]. El nuevo reglamento vio la luz el 22 de junio de 2000 (fue emitido el 5 de mayo de 2000, pero no fue publicado en esa fecha) y establece cinco etapas para la ejecución del saneamiento, una vez admitida la demanda y dictada la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, fusiona

[42] Uno de los órganos públicos creados por la Ley del SNRA encargado de proyectar las políticas agrarias para elevar a consideración del Presidente de la República (Artículo 10, Ley del SNRA).

[43] Entregas de estudios de necesidades espaciales de territorios indígenas, titulación y saneamiento de TCO y tierras campesinas, revocatoria de la Resolución de saneamiento especial para identificación de tierras fiscales 098/99 y otras.

varias etapas del anterior reglamento y reduce algunos plazos, aunque con las etapas intermedias el saneamiento continúa lento y costoso, dejando varios términos a la discrecionalidad de las autoridades que lo aplican.

Las etapas del nuevo reglamento son: 1) Relevamiento de información en gabinete y campo (Resolución Instructoria, campaña pública, pericias de campo e informe de campo); 2) evaluación técnico-jurídica (revisión de documentación, informe de evaluación y de resultados, precios de adjudicación); 3) exposición pública de resultados (informe en conclusiones, proyectos de resoluciones finales de saneamiento); 4) resolución definitiva emergente del procedimiento de saneamiento (resoluciones finales de saneamiento, notificaciones, recursos ante el TAN, replanteos, desalojos); 5) declaración de área saneada (artículo, 169 y siguientes, Decreto Supremo 25763).

Producto de la movilización fue puesto en vigencia el Decreto Supremo 25848 de 18 de julio de 2000, que modificó algunos artículos del Decreto Supremo N° 25763 y aumentó otros. En el artículo 2 se hicieron algunas modificaciones, que se señalan a continuación:

a) La delegación de Presidencia de la República a la Dirección Nacional del INRA para dictar resoluciones supremas en los procesos de saneamiento, cuando tengan como antecedentes procesos agrarios con resolución suprema o titulados, esto con el fin de facilitar el avance de los procesos de saneamiento, dándoles celeridad porque no tienen que esperar el tiempo de Presidencia para la firma de las resoluciones, pues el o la Directora Nacional de INRA tiene esa facultad. Este artículo fue anulado por la Sentencia Constitucional N° 013/2003 del 14 de febrero de 2003, que declaró inconstitucional esta disposición reglamentaria a raíz de una demanda presentada por terceros cuyos predios estaban en proceso de saneamiento al interior de la TCO Monte Verde.

b) Suprime la etapa de la exposición pública de resultados para los procesos de TCO en trámite -en ese tiempo-, entendiendo que esta etapa era superflua ya que los terceros tenían la vía judicial para subsanar los problemas de fondo, porque con la exposición pública de resultados sólo se pueden observar errores de forma y es una etapa cara y difícil. El mismo artículo fue anulado por la Sentencia Constitucional N° 042/01 del 15 de junio de 2001, que declara inconstitucional la disposición a raíz de una demanda presentada por terceros ubicados dentro del SAN-TCO Isoso en el polígono 2, que obtienen una sentencia favorable, aunque en ese polígono se realizó la exposición pública de resultados.

c) Indicaba que las declaratorias de inexistencia de los procesos agrarios en trámite cuyo expediente no curse en los libros

[44] Comunicación Interna N° 0070/2005 del 17 de mayo de 2005.

de registro y otros (367, Decreto Supremo 25764) debían ser puestos en conocimiento del Ministerio Público para su investigación, a la conclusión de la evaluación técnico-jurídica. Esta disposición también fue anulada por Sentencia Constitucional N° 050/01 del 21 de junio de 2001, que la declara inconstitucional con el argumento que el INRA no tiene facultades para anular títulos ejecutoriales.

Las organizaciones sociales habían sugerido estos cambios considerando que no afectaban el derecho a la defensa y que viabilizaba la prontitud del saneamiento, pero hubo oposición judicial que dejó sin efecto esa medida.

Disposiciones normativas emitidas para favorecer a ciertos sectores. Gestión 2003.

a) Titulación inmediata de propiedades de las Fuerzas Armadas

El Decreto Supremo 27068 del 6 de junio de 2003, tenía como objetivo la consolidación de todas las instalaciones militares (cuarteles, polvorines, aeropuertos, predios rurales, para el desarrollo de acciones militares, unidades productivas agropecuarias, industriales y educativas) a favor de las Fuerzas Armadas mediante el saneamiento agrario (artículo 1). El INRA instruyó su aplicación[44] extendiendo el alcance del decreto a las propiedades de la Policía Nacional, argumentando que la función social que cumplen estos predios es especial y distinta de la función social o económico-social en temas agrarios. Se consideraba que cumplían la función económico-social por ser predios militares y policiales.

Este decreto fue rechazado por las organizaciones sociales porque entendían que intentaba someter otro tipo de propiedades no agrarias al proceso de saneamiento, como los aeropuertos, y que para consolidar el derecho propietario sólo exigía la medición del perímetro de las instalaciones o predios militares, sin verificar el cumplimiento de la función social o económico-social de la propiedad o como luego lo interpretó el INRA, estas propiedades de por sí cumplen otro tipo de función social y entendían que de aplicarse el decreto hubiera afectado otros derechos ya que de hecho tenían derecho preferente sobre otros predios con los que tuvieren conflictos de sobreposición, dado que no se verificaría cumplimiento de función social por no estar destinados a actividades productivas, perjudicando a los demás.

b) Patente forestal

Decreto Supremo 27024[45] que modificó la Ley Forestal con el argumento de reglamentar el inciso e) del parágrafo I del artículo 34, por el que cambió el régimen del pago anual obligatorio de patentes del total de la concesión forestal, por un pago anual sólo del área de aprovechamiento de ese año; además, en los casos de concesiones que debían patentes, la Superintendencia Forestal les otorgó plazos extralegales para el pago de la deuda en cuotas. En estos casos, la caduci-

[45] Del 6 de mayo de 2003.

dad y consecuente reversión ya no procedería por falta de pago de la patente anual, sino por no cumplir con el plan de pagos.

Este decreto eliminó una de las pocas causales medibles y efectivas para la caducidad y reversión de las concesiones forestales, por un mecanismo eficiente de control del pago de las patentes anuales por el uso del recurso forestal y la cohercibilidad que existía para generar el pago, porque implicaba el riesgo de perder la concesión (Tamburini, 2003: 41-44). La nueva disposición hizo descender estrepitosamente el costo de la patente a una suma calculada sólo por el área de aprovechamiento anual, beneficiando al sector forestal por tener bajo su control un área sin ningún costo, el área de la concesión que no está siendo objeto del aprovechamiento anual, ya que no tienen obligaciones impositivas sobre ella. Sin embargo, antes de darles mayor plazo para el pago, esas superficies debieron ser devueltas al Estado porque no cumplieron la Ley.

Aparte de las anteriores consideraciones, para amortiguar la caída de sus ingresos la Superintendencia Forestal creó una tarifa denominada de regulación forestal (artículo 4) que la cobra considerando el promedio de los costos administrativos por hectárea regulada para los productos maderables, estableciendo que no podrían ser superiores a treinta y cinco Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV) es decir cuatro dólares por hectárea al año. En conclusión, la tarifa favorece a las empresas forestales e incrementa los costos a los propietarios de la tierra que pueden explotar el bosque mediante permisos de aprovechamiento, porque los concesionarios grandes que se dedican a la actividad forestal sólo llegan hasta las 35 unidades, el resto les sale gratis, en cambio los pequeños propietarios o quienes aprovechen alguna vez el bosque deben pagar el costo (Llanque y otros, 2003: 136).

c) Planes de Ordenamiento Predial

La Ley 2493[46] en su disposición adicional segunda establece que *"En el caso de la propiedad inmueble agraria, el empleo sostenible de la tierra (...) será declarado en un plan de ordenamiento predial junto al cumplimiento del pago de impuestos"*. Esta disposición creó expectativas en los sectores de medianos y sobre todo grandes tenedores de tierras, cuyo fin era introducir los Planes de Ordenamiento Predial (POP) en el saneamiento. Esta interpretación le dieron sectores afiliados a la CAO[47] y FEGASACRUZ[48], que pretendían utilizar la nueva disposición para demostrar el cumplimiento de la función económico-social, contrariando lo que establece la Ley del SNRA y su reglamento, que indican que la verificación de la función económico-social debe ser realizada en campo. Esta expectativa provocó retrasos en el proceso de saneamiento porque varios predios de terceros al interior de la TCO quedaron

[46] Del 4 de agosto de 2003.
[47] Cámara Agropecuaria del Oriente.
[48] Federación de Ganaderos de Santa Cruz.

en suspenso esperando la reglamentación de la Ley, porque ellos entendían que su aplicación les permitiría consolidar más superficie.

Esa pretensión la encontramos por ejemplo, en el convenio gobierno-sectores productivos (2003) y en el proyecto de Ley de reglamentación del Plan de Ordenamiento Predial del gobierno de Rodríguez Veltzé (2005). En 2004, el gobierno mediante un acuerdo firmado con los "sectores productivos" (CAO)[49] dejó sin efecto la comunicación interna 009/2004 emitida por la Dirección Nacional del INRA que instruía que la verificación del cumplimiento de la función económico-social se realice a través de la constatación en campo y se comprometía a constituir una comisión técnica entre gobierno-sectores productivos para elaborar el reglamento del POP establecido en la Ley 2493 (Disposición Adicional Segunda), además se comprometían a analizar y definir los casos de paralización de procesos de saneamiento, según decían "por imprecisiones reglamentarias". Cuando hablan de imprecisiones reglamentarias se refieren a la redefinición de la carga animal por hectárea, una de sus demandas para justificar mayor superficie y la forma de medición de la función económico-social con la aplicación del POP.

Posteriormente fue elaborado un proyecto de reglamento para la aplicación del POP en el saneamiento, la justificación al proyecto impulsado por los sectores antes mencionados y elaborado en la gestión de Rodríguez Veltzé, señala que el proceso de saneamiento al ser nuevo,no tener antecedentes, ser moroso en su etapa de gabinete y sobre todo en el proceso en campo, que implica llegar hasta el lugar; los vacíos en los reglamentos en algunos temas; la falta de guías y manuales; la falta de personal y la inestabilidad laboral; la escasez de recursos económicos y los conflictos sociales; no han permitido que el proceso avance. Con estos argumentos establece que el POP sería *"Aplicable a medianas propiedades y empresas agropecuarias y tendrá el alcance de instrumento de verificación del uso actual de la tierra, aplicando sus resultados durante el proceso de saneamiento de la propiedad agraria y para fines de reversión o expropiación, según corresponda"*.

Este proyecto indica además, que si el poseedor o propietario de una mediana propiedad o una empresa agropecuaria acredita ante el INRA un POP, y, *"esta entidad deberá sujetar sus actividades concernientes a recolección de información sobre actividad productiva y servidumbre ecológico-legal a la verificación del cumplimiento del POP, aplicando las proyecciones de crecimiento conforme a las previsiones reglamentarias"*.

Aplicar el POP como lo plantea el proyecto de decreto, haciendo valer lo que declara el propietario en un plan de uso a futuro como cumplimiento de función económico-social, reconociendo lo que planifica más allá de lo que tiene, sería volver a lo que indicaba el antiguo procedimiento para la dotación de tierras con la ley de Reforma Agraria en lo referente a los planes de inversión, pues per-

[49] Del 5 de abril de 2004

mitía acceder a grandes superficies sin tener trabajos. El POP, como estaba proyectado en el decreto reglamentario, debia ser realizado a solicitud de una parte por un profesional acreditado ante la Superintendencia Agraria, instancia que sólo aprueba el informe y verifica en campo, por selección aleatoria, nada más que algunos POP.

Como se evidencia, en la elaboración del POP no hay control social y por lo tanto tampoco garantía de veracidad de lo que se consigna como información actual de los predios (proyecto de Decreto Supremo de reglamentación del ordenamiento predial, gestión Rodríguez Veltzé). Además el proyecto pretendía un tratamiento especial con los predios en manos de los bancos al señalar:

> *"En caso de predios que se encuentran en posesión o propiedad de instituciones financieras, el cumplimiento de la función económico-social se verificará mediante el POP, las entidades financieras tendrán el plazo de seis meses a partir de la promulgación del decreto para la elaboración del POP de los predios que tienen en posesión o en propiedad, comprometiéndose a conservar el predio de acuerdo a su mapa de uso actual, en caso de transferencia a otra persona igual tiene seis meses para presentar a la superintendencia un nuevo POP".*

El proyecto buscaba dar ventajas a los propietarios particulares para que conserven el derecho propietario, sobre todo a los bancos donde no exigían trabajo, sólo POP para justificar por dos años el cumplimiento de la función económico-social; en caso de venta decía que el nuevo dueño debía hacer otro POP. ¿Acaso el POP no es una forma de uso de la tierra de acuerdo a su capacidad?, ¿Por qué entonces hay que hacer otro? Además, en el control de la Superintendencia Agraria hablaba del control al cumplimiento de los compromisos, y que en caso de incumplimiento en una primera ocasión habría apercibimiento por escrito, después multa, por tercera vez multa y a la cuarta denuncia de expropiación. El tiempo entre la primera y última acción no debe ser superior a dos años, las veces que tienen que incurrir en incumplimiento y el tiempo previsto haría imposible que se pueda llegar a la expropiación de un predio por esa vía.

Logros para el avance, respeto y cumplimiento de la Ley. Marcha abril-mayo de 2004:

La Resolución administrativa 0107/2004[50] que ratifica que el principal medio para la verificación del cumplimiento de la función económico-social es la comprobación directa de las mejoras -en terreno- durante las pericias de campo, como lo establece el artículo 239 parágrafo II del Decreto Supremo 25763; y que en las medianas propiedades

[50] Del 12 de mayo de 2004

y empresas agropecuarias se deberá verificar la cantidad de ganado existente, constatando con el registro de marca. Los otros medios de prueba como fotografías aéreas, imágenes de satélite, certificados de vacuna, planes de ordenamiento predial y otros, son complementarios y facultativos y no sustituyen al principal medio de verificación.

Esa resolución además dejó sin efecto la Comunicación Interna 0040/2004[51] que a su vez anuló la resolución 009/2004[52], e indicaba que viendo por el estricto cumplimiento de la Ley del SNRA, amparándose en el artículo 239 de su reglamento, determina que el principal medio para la verificación de la función económico-social es la comprobación directa en terreno durante la ejecución de las pericias de campo y que en propiedades ganaderas se deberá verificar la cantidad de ganado existente en el predio constatando su registro de marca, cumpliendo así con el 238 inciso c) del reglamento. Se aclara que los otros medios de prueba, como planes de ordenamiento predial, fotos de satélite, certificados de vacuna son complementarios y facultativos y no sustituyen el principal medio de verificación, de acuerdo al artículo 240 de reglamento, y que deberá ser aplicado para todos los procesos de saneamiento en curso.

La Comunicación Interna 0040/2004 dejaba sin efecto la resolución 009/2004, indicando que a los fines de verificar el cumplimiento de la función económico-social, se deben observar los artículos 236 al 242 del reglamento, considerando siempre que la verificación directa en campo es el principal medio de comprobación de cumplimiento de la función económico social y que complementariamente se pueden considerar otros medios de prueba idóneos, conforme el artículo 240 del reglamento (Acuerdo BO-Gobierno).

Con este acuerdo se agilizaron varios procesos de saneamiento de tierras comunitarias de origen, debido al compromiso del INRA de llevar a cabo ciertos actos que estaban retrasados varios meses, incluso años (emisión de resoluciones finales de saneamiento, notificaciones personales y por edicto, inspecciones oculares, replanteos, desalojos, etc.).

Normas de contra-reforma agraria dictadas en la gestión del Presidente Mesa, 2005

En mayo de 2005, cuando estaba convulsionado el país por la demanda de los sectores sociales de la emisión de una ley que nacionalice los hidrocarburos, el gobierno del presidente Mesa emitió un paquete de decretos entre los que se encuentran varios referidos a la problemática de la tierra, como el saneamiento de las tierras comunitarias de origen y el acceso y respeto de los pueblos indígenas a sus territorios, entre los que se encuentran:

[51] Del 15 de abril de 2004
[52] Del 18 de febrero de 2004

a) Decreto Supremo 28148 que reglamenta las acciones tendientes a lograr celeridad, eficacia, eficiencia y economía en los procesos de saneamiento, mediante la desconcentración técnica, jurídica y administrativa del INRA:

Su artículo 3, dispone la desconcentración jurídica del INRA Nacional a las direcciones departamentales, mediante la delegación de la facultad para emitir las resoluciones administrativas emergentes del proceso de saneamiento. Con esta disposición de inferior rango respecto a la Ley del SNRA, la Dirección Nacional del INRA delega atribuciones a los directores departamentales, cuando la delegación, de acuerdo al artículo 32 del Reglamento, procede solamente para el ejercicio de determinados actos administrativos, quedando la atribución en manos del delegante, y de ninguna manera la transferencia de atribuciones puede darse como se ha hecho mediante el artículo 3 del Decreto Supremo 28148 (Tamburini, 2005). Además, desconcentra el INRA administrativa y financieramente, ampliando las competencias de los Directores Departamentales para la disposición de fondos, ya no para la contratación de compras menores, sino de bienes y personal (Artículo 4); también faculta a las direcciones departamentales para que generen títulos ejecutoriales y certificados de saneamiento (Artículo 5) que estaban concentrados en la Dirección Nacional, como medio para evitar la aparición de cantidades de expedientes y títulos falsos, como sucedió con el anterior Consejo Nacional de Reforma Agraria.

Asimismo, el nuevo Decreto modifica el artículo 29 del decreto reglamentario 25763, al disponer que la Dirección Nacional del INRA tiene la facultad de "*dirigir y reglamentar el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, estableciendo el control de calidad y la supervisión de los procedimientos ejecutados por las Direcciones Departamentales para garantizar el correcto cumplimiento de la normativa agraria vigente y establecer responsabilidades cuando corresponda; a cuyo efecto emitirá las disposiciones técnicas y jurídicas pertinentes* (artículo 6. *a.17)*. Esto implica alterar las funciones de la dirección nacional del INRA y del mismo INRA como institución técnico-administrativa encargada de la ejecución del saneamiento, convirtiéndolo en organismo de legislación del proceso agrario y supervisor de calidad del trabajo de las direcciones departamentales (o de las empresas que éste contrate) atribuciones que la ley no le asigna y que no queda claro como serán cumplidas (Tamburini, 2005).

Indica también que "*La participación de los sectores sociales o de particulares en el saneamiento, en ningún caso condicionará los resultados de este proceso*" (artículo 6), es evidente que no pueden legalmente "condicionarse" los resultados de un proceso jurídico, no precisa indicarse esto en una norma, porque las autoridades están para cumplir la ley y los sectores sociales, como los pueblos indígenas, para controlar su adecuado cumplimiento y para participar activamente del proceso, como lo dispone la misma Ley del SNRA en su artículo 72 parágrafo II y otras normas en vigencia, por

lo que esta disposición no tiene sentido alguno.

Asimismo, los Directores nacionales perderían competencia para la revisión de las resoluciones determinativas de saneamiento que emiten los Directores departamentales, como sucedía con el anterior reglamento (Artículo 157 y 8).

Una disposición contraria a los objetivos del saneamiento es aquella que indica que el "*Informe Técnico sobre si la tierra objeto de la solicitud se encuentra ubicada fuera de áreas predeterminadas y no se encuentra sobrepuesta a trámites con antecedentes en título ejecutorial o expediente agrario en trámite...*". Este artículo tendía a permitir que las solicitudes de SAN-SIM presentadas al INRA, podían ser rechazadas en caso que existiera sobreposición con mapas de procesos agrarios o títulos ejecutoriales; este requisito era contrario a uno de los objetivos por el que se dictó la Ley del SNRA: normar el saneamiento de la propiedad agraria (artículo 1) con el fin de regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria (artículo 66) y el artículo 22 de la Constitución Política del Estado que garantiza la propiedad privada siempre que cumpla una función social, al entender que el derecho de propiedad no es absoluto y la forma de control y regulación es el saneamiento, que aquí está siendo desnaturalizado.

También se argumenta que los cambios cuestionados, son contrarios a la ley del SNRA, al no permitir que se ejecute en áreas tituladas o con procesos en trámite, puesto que el problema principal de la Reforma Agraria ha sido la abundante cantidad de trámites y títulos realizados en gabinete y dados de manera fraudulenta, y la necesidad de cumplimiento de la función social o económico-social, lo que motivó primero la intervención y luego el saneamiento. Por tanto, parece inverosímil que sea causal de rechazo de una solicitud de saneamiento la sobreposición de predios, que sin verificar si cumplen la función económica social, es decir sin someterlos a saneamiento, se les está dando un derecho preferente frente a los otros por el simple motivo que tienen papeles.

Sobre la sucesión, indica que "*El derecho de propiedad sobre la tierra objeto de procesos agrarios en trámite se otorgará a nombre de la sucesión indivisa de los beneficiarios fallecidos, que se hallaren cumpliendo la función social o función económico social, salvando los derechos de los demás herederos, quienes deberán hacer valer los mismos a través de la vía correspondiente*". Las salidas que plantean ambos artículos no resuelven el tema de fondo, que representa uno de los principales problemas que están impidiendo el libre acceso a la regularización de las pequeñas propiedades de los campesinos y causan de la minifundización de la propiedad agraria.

Por otra parte indica que "*El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, dicta las resoluciones y vencido el término de la impugnación establecido en el artículo 68 de la Ley N° 1715, previo dictamen técnico y/o legal si considera conveniente, con noticia a la Comisión*

Agraria Nacional, dictará resolución". Con esta decisión -vía decreto supremo- se estaba operando la transferencia de competencias de todo el proceso de saneamiento a los directores departamentales del INRA, sin que una Ley de la República así lo establezca; no era delegación lo que se estaba haciendo, sino reforma del reglamento para que, a manera de nuevas competencias establecidas vía decreto, los directores departamentales pudieran ejercer atribuciones de ejecución de todo el proceso de saneamiento, desde la admisión de la demanda hasta que sea dictada la resolución de área saneada.

Otra disposición indicaba que *"El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, previo proceso de calificación, podrá habilitar o autorizar a empresas privadas, en todo el territorio de la República, para que las mismas puedan prestar y ejecutar los diferentes servicios de saneamiento", de esta forma* quedaba facultada la Dirección Nacional del INRA para habilitar empresas que realicen todas las fases del proceso de saneamiento, mientras que en el artículo original 382, esta posibilidad se restringía solamente a la etapa de Pericias de Campo. Cuando se incorporó este artículo en el reglamento -año 2000-, la comisión de discusión intersectorial de la Comisión Agraria Nacional, accedió a esta redacción en consideración a los altos costos y la falta de insumos técnicos en las diferentes oficinas del INRA para ejecutar pericias de campo. Sin embargo, quedó claro que se reducía a esta etapa solamente, resguardando que el proceso sea impulsado y ejecutado por el Estado boliviano y no por empresas privadas.

Los interminables problemas que se están afrontando con las empresas de saneamiento por las denuncias de fraude y las demoras en los procesos por la informalidad de las mismas, entre otros factores, deberían haber sugerido la necesidad de restringir el accionar de estas empresas para aprovechar los recursos humanos, técnicos y la experiencia del INRA; en cambio se les brinda mayor campo de acción y sin mayores controles (responsabilidades civiles, penales, etc.) (Tamburini, 2005).

Este decreto fue derogado por el Decreto Supremo 28738[53] a excepción el "Procedimiento Especial para la titulación y Certificación sin más Trámite" para los procesos de saneamiento que ya han sido iniciados.

d) Decreto Supremo 28140[54], propiedad forestal

Establecía un nuevo tipo de propiedad, no reconocido en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, la denominada propiedad forestal y condicionaba el mantenimiento del derecho sobre este tipo de propiedad al respeto de la capacidad de uso mayor de la tierra y el manejo de sus bosques, con limitación perpetua de uso, y que necesariamente debía contar con un plan general de manejo aprobado por la Superintendencia Forestal, para aprovechamiento forestal o para protección con la emisión de un título ejecutorial exclusivamente para actividades de producción forestal o protección, debiendo consignarse en el mismo el rótulo de propiedad forestal (artículo 1).

Este nuevo tipo de propiedad no se encuentra reconocido en los marcos de las leyes agraria y forestal, de la primera porque regula el uso del recurso tierra en actividades agropecuarias o de conservación, reconociendo la integralidad de los recursos del suelo y al propietario de la tierra, y es contrario a la Ley Forestal porque el aprovechamiento forestal es reconocido mediante concesiones de tierras fiscales o permisos en tierras de dominio privado para el propietario o a quien este autorice. En cuanto a la conservación del derecho de aprovechamiento sobre la concesión, la sujeta a un plan de manejo que puede ser para aprovechamiento o de protección, además no especifica hasta que superficie podría llegar.

Abrogado por del Decreto Supremo 28732 del 2 de junio de 2006.

Decreto Supremo 28320[55]

Debido a la oposición de las organizaciones sociales a los Decretos denominados de contra-reforma agraria del ex presidente Mesa, el gobierno de Rodríguez Veltzé, mediante Decreto Supremo 28320, suspendió la aplicación de los decretos 28140 de propiedad forestal, 28148 de desconcentración del INRA, con excepción de la sección tercera referente a la evaluación técnico-jurídica y de la sub-sección tercera relativa al procedimiento especial para la titulación y certificación sin más trámite. Asimismo, suspendió la aplicación de los decretos supremos 28150 y 28160 por un lapso de 120 días calendario que se cumplían el 4 de enero de 2006. Durante esos 120 días de suspensión de los mencionados decretos, la CAN debía reunirse y efectuar un análisis de los mimos para luego emitir un informe que le permita al gobierno tomar definiciones sobre los temas agrarios regulados por los decretos.

Aunque los movimientos sociales que se sentían afectados por esos decretos pedían su abrogación, luego de reuniones sostenidas con el Presidente y algunos Ministros (2005), aceptaron la suspensión, pero bajo el compromiso del Ejecutivo que cualquier norma a ser dictada en lo posterior debía ser consultada y puesta en conocimiento de todos los sectores involucrados.

Problemas generales del saneamiento de TCO

En el proceso de ejecución del saneamiento de tierras comunitarias de origen se han presentado varios problemas, desde la interpretación de la ley, su forma de aplicación y la falta de regulación de ciertos temas

[53] Emitido el 2 de junio de 2006.

[54] Del 16 de mayo de 2005

[55] Del 31 de agosto de 2005

-en algunos casos-, así como en las etapas creadas más allá de la Ley del SNRA y su reglamento, a saber:

Las conciliaciones, previstas por la Ley del SNRA para resolver conflictos emergentes del derecho de posesión y/o propiedad de la tierra (artículo 18 numeral 9); han sido aplicadas en el proceso de saneamiento de tierras comunitarias de origen entre un tercero, el INRA y los demandantes de la TCO (Comisiones de conciliación en la TCO Guarayos). Aunque por la interpretación que hacemos de la ley, debería darse entre personas que alegan supuestos derechos de posesión o propiedad sobre una determinada superficie de tierras, sin afectar otras que podrían ser fiscales. En cambio, lo que se ha hecho en los procesos de SAN-TCO entre una parte que tiene un supuesto derecho que regulariza en el proceso de saneamiento, con otra parte que pretende un derecho sobre el territorio no definido, es reconocer algo sobre un derecho no definido en el proceso de saneamiento, disponiendo sobre tierras que posiblemente en el futuro no se consolidarán a favor de un pueblo indígena, y si fuera así, tampoco tenían la facultad de disponer de sus tierras porque, son inalienables.

La Ley y su decreto reglamentario, no han fijado términos para cada una de las etapas o sub-etapas del proceso de saneamiento, como ocurre con las fases de pericias de campo y evaluación técnico-jurídica, que no tienen un plazo de ejecución y están a la entera discrecionalidad de las autoridades encargadas. Tampoco se establece un plazo para la emisión de las resoluciones finales de saneamiento relativas a los predios de terceros que están dentro de una TCO y que actualmente, tal como está el Reglamento, tardan entre 3 a 4 años para que se emitan en su totalidad (como en las TCO Lomerío y Monte Verde). En lo que se refiere a los desalojos y replanteos que deben realizarse luego que se ejecutorían las resoluciones finales de saneamiento, también registran demoras en su ejecución porque además de que implican ubicar en terreno coordenadas determinadas en gabinete para fijar los límites replanteados, el INRA no estuvo ejerciendo la suficiente autoridad, y para que los propietarios faciliten el trabajo muchas veces se sometieron a la voluntad de estos, que en varias ocasiones han demostrado no tener la menor voluntad en cooperar, mucho menos cuando sus predios pueden sufrir recortes en gran parte de la superficie mensurada.

Por otra parte, el INRA insinuó en algunas ocasiones, que la Ley del SNRA y su reglamento no establecen en forma clara la competencia para que esta instancia pueda efectuar desalojos y replanteos. Cabe señalar que las normas técnicas si lo establecen, además al ser el INRA quien emite las resoluciones o define el derecho de propiedad, también debe ser responsable de hacer cumplir lo que mandan sus resoluciones.

Junto a estas etapas expresamente establecidas en las normas reglamentarias, en la práctica se han creado otras, como el armado de las carpetas, que se hacen luego de concluidas las pericias de campo y que deberían realizase en el transcurso de esta etapa; los múltiples controles de calidad como los de carpetas prediales, de informes, de evaluación técnico-jurídicas, de proyectos de resoluciones finales de saneamiento, lo que implica ir y venir todo el tiempo retrasando el proceso.

Conclusiones

Perspectivas del proceso agrario de reconocimiento de las tierras comunitarias de origen

Para regularizar el derecho propietario sobre los territorios de los pueblos indígenas, como lo determina la Ley del SNRA, primero debe ser presentada una demanda pidiendo la titulación del territorio como tierras comunitarias de origen. Sigue un proceso que comienza con la verificación de si el pueblo demandante es o no indígena, la llamada certificación a cargo de la entidad estatal competente en asuntos étnicos, para luego de admitida la demanda someter la superficie en cuestión al proceso de saneamiento de tierras comunitarias de origen, SAN-TCO. Durante el proceso de saneamiento se reconoce el derecho propietario de los denominados terceros, no indígenas que se encuentran al interior del área demandada como territorio indígena, entendidos con mejor derecho que el pueblo indígena sobre la superficie que ocupan y en la que demuestran cumplimiento de una función social o económico-social, dependiendo de la superficie; luego el Estado, a través del INRA declara al pueblo indígena como propietario de la superficie no ocupada por terceros, reconocidas como tierras comunitarias de origen.

Ese proceso de saneamiento a ejecutarse con control social, vale decir la participación indígena, para garantizar transparencia en el trámite, ha sido diseñado con varias etapas que van sucediéndose hasta concluir definiendo los derechos sobre el área demandada. Esas etapas se subdividen en sub-etapas y pasan por varias instancias como el INRA, la Superintendencia Agraria, el Tribunal Agrario Nacional y el Tribunal Constitucional, Cuando se considera necesario pueden funcionar otras instancias como la justicia ordinaria o los procesos de conciliación.

Como mostramos en los casos del SAN-TCO Lomerío y Pantanal, lo que se suponía serian unos procesos expeditos que permitirían la consolidación de los territorios indígenas, en la práctica se han convertido en trámites engorrosos, trabados en varias etapas, con un alto costo económico y social. Se puede afirmar sin lugar a dudas, que el costo acumulado hasta la fecha, tal vez no pueda compensarse con los resultados.

Medidas para que avancen y concluyan los procesos

Considerando que el término para llevar a cabo estos procesos de saneamiento está

concluyendo, que el avance ha sido muy lento y que en varios casos falta mucho por hacer con ese procedimiento vigente, como en el SAN-TCO Pantanal, el gobierno debe mostrar voluntad política y definir métodos que permitan acelerar los procesos, comenzando por un cambio de conducta en los órganos ejecutores, la simplificación de las etapas, la transparencia en los actos públicos, el adecuado cumplimiento de la ley para beneficio de todos, y el compromiso de todas las partes de permitir y trabajar por el avance y conclusión de los procesos.

Establecer responsabilidades para los funcionarios y las partes involucradas en el proceso, para el adecuado cumplimiento de la ley y los plazos procesales y las responsabilidades en caso de incumplimiento o trabas a la aplicación de la Ley.

Es preciso reestructurar la institucionalidad agraria, tanto la administrativa como la jurisdiccional para darle mayor transparencia y credibilidad al proceso.

Bibliografía

CORDECRUZ - Consorcio IP/CES/KWC
1994 *Plan de uso de suelo (PLUS) Proyecto de protección de recursos naturales del departamento de Santa Cruz.* Santa Cruz: CORDECRUZ-CONSORCIO IP/CES/KWC - Cooperación financiera del gobierno Alemán.

SECRETARÍA DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE DIRECCIÓN DPTAL RECURSOS NATURALES
1996 *Memoria del PLUS-Plan de uso del suelo del departamento de Santa Cruz, Bolivia.* Santa Cruz: Cooperación Financiera del Gobierno Alemán-Prefectura del Departamento- Consorcio IP/CES/KWC.

PROYECTO DE APOYO A LA COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN FORESTAL PARA BOLIVIA (FAO/GCP/BOL/028/NET) Placido Serno Maza y Gabriel Flores Perrogon.
Situación forestal de los territorios indígenas de las tierras bajas de Bolivia- Proyecto de Apoyo a la coordinación e implementación del plan de acción forestal para Bolivia (FAO/GCP/BOL/028/NET), Confederación de pueblos indígenas de Bolivia CIDOB-Serie técnica XV. Santa Cruz: Ministerio de desarrollo sostenible y planificación - Viceministerio de medio ambiente recursos naturales y desarrollo forestal, dirección general de desarrollo forestal sostenible- FAO, Proyecto de Apoyo a la coordinación e implementación del plan de acción forestal para Bolivia.

STOCKS, Anthony (Idaho State University)
1999 Iniciativas Forestales Indígenas en el Trópico Boliviano: Realidades y Opciones - Documento Técnico 78/1999. Santa Cruz: USAID Proyecto de Manejo Forestal Sostenible BOLFOR

ALDERT De, Vries
1998 *Territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia – Un análisis de su estado a 1998* .Santa Cruz: Confederación de pueblos indígenas de Bolivia (CIDOB), Centro de planificación territorial indígena (CPTI), Servicio Holandés de Cooperación al desarrollo (SNV)

VALENZUELA FERNÁNDEZ, Rodrigo
2004- Articulo en: Serie Políticas Sociales N° 83; Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia - Santiago de Chile, Naciones unidas CEPAL división desarrollo social.

BOLIVIA
1996 Ley del servicio nacional de reforma agraria ley 1715 del 18 de octubre de 1996.

INRA Instituto Nacional de Reforma Agraria
2006: Informes de Resultados polígonos 02, 03, 4-A y 4B.

INRA Instituto Nacional de Reforma Agraria www.inra.gov.bo

CENTRO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INDÍGENA (CPTI)
1996 Los territorios indígenas en Bolivia, una aproximación a su estado actual En: *Artículo Primero Revista de debate*

social y jurídico año 1 N° 2. Octubre/ diciembre de 1996. Santa Cruz: CEJIS.

TAMBURINI, Leonardo; BETANCOURT, Cecilia
2003 Monteverde Símbolo de la lucha indígena por su territorio En: *Artículo Primero Revista de debate social y jurídico* año 1 N°14. Noviembre 2003. Santa Cruz: CEJIS.

SANDOVAL A., Vania
2004. Informe Delegación Presidencial Anticorrupción Santa Cruz, - Sobre supuestas irregularidades cometidas en el proceso de saneamiento del polígono 2 TCO Guarayos de fecha 27 de octubre de 2004.

ALBARRACIN, Waldo
2005. Informe del Defensor del Pueblo de Bolivia sobre el proceso agrario y el saneamiento de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Guarayos de fecha 18 de agosto del 2005.

PAREJAS, Alcides
1979 *Historia del Oriente Boliviano, siglos XVI y XXVII*. Santa Cruz; Colección Centenario, Publicación Universidad Gabriel Rene Moreno 1979

La consolidación del Territorio Guarayú: estudio de la TCO Guarayos

Jorge E. Acuña M
Abogado.

El Pueblo Guarayo o Guarayú

Antecedentes

El pueblo indígena Guarayú pertenece a la familia lingüística de los Tupí Guaraníes (Maipo), proviene de oleadas migratorias de guaraníes que llegaron antes de la conquista española, motivados por la búsqueda de la tierra sin mal (Loma Santa), una especie de paraíso terrenal. Se conoce que originalmente se asentaron en el curso alto del río Itonama o San Miguel, y entre éste último y el río Blanco.

En el tiempo de las reducciones jesuíticas (1691-1767), se hizo el intento de misionarlos, los religiosos jesuitas los congregaron en la misión de San Javier y más tarde en la de San Juan Bautista. En 1794, se fundó la misión Nuestra Señora del Carmen para albergar a la mayoría de esta tribu, pero fracasó y la mayor parte de los indígenas guarayus abandonaron estas reducciones.

Desde 1822 ingresaron religiosos franciscanos para catequizarlos y los fueron atrayendo otra vez hacia las misiones. En 1844 ya existían las misiones de Yotaú, Ascensión, Yaguarú y Urubichá. Para los guarayos la vida misional se concreta entre los años 1849 y 1847[1]. En 1884 se registraron 4.439 indígenas guarayus distribuidos en las cuatro misiones franciscanas; en 1915 llegaban a 6.364, pero una epidemia redujo este número a 5.606 indígenas en 1919.

Recién a partir de 1940, cuando se dictó el proceso de secularización de las misiones franciscanas, los guarayos se incorporaron a la vida civil, lo que duró ocho años -hasta 1948-. Para la ejecución del proceso el go-

[1] Desde que los guarayos adoptaron por obligación la estrategia de una vida sedentaria de agricultores durante la misión, su economía se basa hasta hoy, fundamentalmente en la agricultura.

bierno nombró administradores civiles, que eran ex militares y excombatientes de la Guerra del Chaco.

En 1948, en un acto de liquidación pública, las casas y las tierras cultivadas en las misiones fueron declaradas como propiedades privadas y cada familia sería propietaria de una parcela. Después de este proceso, los guarayos seguían viviendo como unidad social local en los pueblos de la misión como productores agrícolas. Al mismo tiempo, el Estado autorizó la penetración de propietarios privados, medida que favoreció especialmente a los administradores públicos, quienes fundaron las primeras propiedades privadas y ejercieron el control político sobre la población.

Las primeras estancias ganaderas que se crearon en este territorio funcionaban con mano de obra indígena, este proceso de repartición de tierras agrícolas y la ocupación de grandes áreas del territorio tradicional guarayo por otros sectores de la sociedad global, se consolidó años más tarde con la implementación de la Reforma Agraria.

En la provincia Ñuflo de Chávez, a la cual pertenecía la provincia Guarayos, durante la reforma agraria las familias guarayas tuvieron que organizarse en zonas agrarias (áreas o sectores donde varias familias contaban con parcelas privadas), para solicitar el reconocimiento de propiedad de su tierra ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria. Cada una recibió una parcela privada de 30 a 50 hectáreas[2]. En apoyo a los guarayos, el Vicariato Apostólico de Ñuflo de Chávez, presentó demandas individuales por parcela, por lo que se reunieron varios padres de familia en las denominadas Zonas Agrarias para recibir cada uno 50 hectáreas.

Esta distribución debería completarse con la confirmación oficial a través de títulos agrarios, algo que ocurrió en muy pocos casos por el elevado costo del trámite de estos documentos. Obtener los títulos de sus parcelas estaba fuera del alcance de los indígenas, en cambio los terceros -personas no indígenas ajenas al territorio- con capacidad económica, recibieron títulos sin problemas, en algunos casos sobreponiéndose a los terrenos tradicionalmente cultivados por los nativos guarayos.

A partir de 1952 llegan los primeros colonos andinos a estas zonas, ellos recibieron, como las familias indígenas guarayas, parcelas de 50 hectáreas. De todas las zonas agrarias registradas en 1993, el 14% pertenecen a éstos colonos y se encuentran ubicadas a lo largo de la carretera Santa Cruz - Trinidad, lo que afecta en creciente escala a la población de Yotaú, Ascensión y El Puente, ya que, se constituyen en otro factor de presión sobre las tierras disponibles no aseguradas por títulos legales.

[2] Esto condujo a la división de varios terrenos que hasta entonces fueron aprovechados en común, debilitándose los principios de cooperación e interacción entre los guarayos y, creando conflictos internos.

Los guarayos pasaron por un proceso agrario en los años setenta y la mayoría se ha constituido en sindicatos campesinos con áreas determinadas, gobernados por cabildos y corregidores. En las poblaciones grandes se conformaron centrales indígenas[3].

En este periodo se establecieron las primeras empresas madereras, que sumadas al crecimiento de las propiedades ganaderas, limitaron cada vez más el acceso de los guarayos a los recursos naturales. Estas empresas no ejecutaron adecuadamente sus actividades de reforestación, se dedicaron a la explotación selectiva de especies altamente comerciales como la mara y el cedro, y en la mayoría de los casos no cumplieron con sus compromisos de financiar obras sociales en los pueblos colindantes. Esta explotación afecta de manera directa a los indígenas, ya que aproximadamente en el 70% del total de tierras de las zonas agrarias ya no existe madera comercial, e inclusive la madera para el uso doméstico es muy escasa[4].

Con el auge de la producción maderera, muchos indígenas tuvieron que migrar a poblaciones del Beni y a los centros urbanos de Santa Cruz (Montero, Santa Cruz de la Sierra, Minero, etc.). El pueblo Guarayo ha participado en las movilizaciones y las luchas por el reconocimiento de su territorio, actualmente son las comunidades indígenas guarayas las que continúan con el reclamo al Estado para consolidar sus tierras comunitarias.

Se estima que la población indígena alcanza a 15.514 personas, mientras que la población total dentro del territorio de la provincia es de 31.577 habitantes (INE 2001); lo que evidentemente hace que ésta área sea potencial para grandes conflictos. Asimismo, cabe notar que la población es extremadamente heterogénea en términos económicos porque incluye a grandes ganaderos, y también a habitantes de zonas urbanas de la capital provincial de Ascensión de Guarayos, colonos provenientes de zonas andinas, e indígenas guarayos en los asentamientos más antiguos.

[3] La implementación de la reforma agraria como único mecanismo de acceso a la tierra, convirtió a los guarayos en agricultores de subsistencia sindicalizados, actualmente señalar el significado de territorio, apunta a desarrollar las potencialidades de los recursos naturales.
[4] Según el estudio realizado y presentado en Informe del diagnóstico del Plan de manejo indígena de Yotaú.

Cuadro N° 1
Datos de Población de la Provincia Guarayos

Secciones de provincia	Total de habitantes	Indígenas censo 2001	porcentaje
Ascensión de Guarayos	16.984	6.910	40,6
Urubichá	5.960	5.525	92,7
El Puente	8.633	3.079	35,6
Guarayos	31.577	15.514	49,1

Fuente.- Instituto Nacional de Estadística

La actividad económica del pueblo Guarayo tiene como base económica la agricultura de subsistencia, aplicando la modalidad de corte-quema, crianza de animales domésticos y venta de fuerza de trabajo dentro y fuera de la región. Asimismo, se dedica a la actividad artesanal (principalmente las mujeres), con la elaboración de tejidos, extracción de aceite de cusi, etc., y al uso del bosque para cazar, pescar, recolectar frutos y madera[5].

Por otra parte, los guarayos tienen cultivos de arroz (chacos) y en muchos casos crían ganado en pequeña escala, especialmente en los límites con las grandes haciendas de terceros[6], que están ubicadas en la faja central de la provincia. Aunque Guarayos se caracteriza por un auge económico, a pesar del grado de desarrollo que muestra, es una de las provincias más pobres de Bolivia, y Urubichá es una de las secciones de provincia con mayor nivel de pobreza que coincidentemente registra mayor porcentaje de población indígena guaraya[7].

Porcentaje de pobres:

- Primera Sección - Ascensión de Guarayos 87,5%;
- Segunda Sección - Urubichá 97,2%;
- Tercera Sección - El Puente 92,3%; Guarayos (total provincia) 92,3% *(INE, CENSO 2001)*

Resumen del proceso agrario del territorio Guarayo

El inicio del proceso agrario para la titulación de la TCO Guarayos

El proceso para el reconocimiento del territorio del pueblo Guarayo comenzó en agosto de 1996, cuando fue redactada la demanda, días previos a la II Marcha indígena-campesina reclamando "territorio, participación política y desarrollo". El documento fue elaborado en base al esquema del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) y los estudios de investigación existentes de la zona, en coordinación con el técnico del Centro de Planificación Territorial Indígena (CPTI), Roberto Balza, quien escribió la fundamentación histórica y antropológica, mientras que la base de sustentación legal y jurídica fue aportada por los abogados del CEJIS. Los delegados guarayos de la marcha por su parte, con el apoyo de los técnicos del CPTI elaboraron el mapa de ubicación geográfica del territorio con una superficie calculada en 2.184.687 hectáreas, todo basado en la cartografía existente[8].

La demanda del pueblo Guarayo fue firmada por el principal dirigente de la Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG)[9], Don Anselmo Chinchi (Comunario de Urubichá) y acompañada por la firma -como patrocinantes- de los abogados del CEJIS. La documentación fue presentada en la ciudad de La Paz ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria el 30 de agosto de 1996, solicitando una extensión de 2.194.433 hectáreas. El 31 de octubre de 1996 (en algunos expedientes se indica la fecha del 4 de septiembre) después de recibido el informe técnico, fue admitida la demanda en cuanto hubiere lugar en derecho. ***El hecho de esta presentación marcaría un hito, para demostrar que existe la necesidad del pueblo Guarayu de consolidar su territorio, de ser dueños y no peones de las haciendas.***

El proceso de caracterización de la demanda se desarrolló entre diciembre de 1996 y febrero de 1997, donde se realizó el trabajo de campo para la identificación de necesidades del pueblo Guarayo. El mismo fue validado entre el 7 y 8 de febrero y describe una superficie de 2.409.940 hectáreas. Entre el 17 y 19 de abril de 1997, en un taller en Ascensión de Guarayos con

[5] Los bosques de la TCO Guarayos han sido sometidos a una explotación intensiva, muchas áreas donde hace diez años habían concesiones forestales, ahora son pastizales para la ganadería, que han pasado a pertenecer a los mismos concesionarios, posteriormente a la extracción de la madera. (ver en CORDECRUZ-CONSORCIO IP/CES/KWC 1994 Plan de uso de suelo, página 49).

[6] Los terceros son aquellas personas que no son originarias ni indígenas y que están asentadas en el territorio indígena de una TCO, llámese agropecuario, ganadero, colono o campesino.

[7] Dentro de esas diferencias económicas, en situación de pobreza están los originarios guarayos y sin posibilidades de salir de ese estado trabajando su propio territorio.

[8] El proceso de la demanda de territorio del pueblo Guarayú tiene sus orígenes desde la II Marcha indígena campesina por el territorio, tierra, los derechos políticos y el desarrollo, año 1996, fue una de las 16 demandas que se presentó ante de la promulgación de la ley 1715 (Informe del Trabajo realizado por CEJIS, 1996-2000).
En la marcha de 1996, donde participaron todos los pueblos indígenas de Santa Cruz entre ellos el pueblo Guarayú, fallecieron la señora Irma Irapovi y su pequeño hijo, comunaria guaraya, en la lucha por la tierra - territorio, recursos naturales y su cultura.

[9] Fundada el año 1992 y reconocida mediante la Resolución Ministerial N° 134/93, aglutina a seis pueblos en centrales y varias comunidades que son: Central Interétnica de Ascensión (CIEA), Central Comunal de Urubichá (CECU), Central Comunal de San Pablo (CCSP), Central Comunal de Yaguarú (CECY), Central Comunal de Yotaú (CCY), Central Comunal Salvatierra (CENCOS) y las Comunidades de San Luís, Momené, Cururú y Cachuela. Las comunidades beneficiarias son 27 entre las cuales citamos: Ascensión de Guarayos, Urubichá, Salvatierra, San Pablo, Yaguarú, Yotaú, El Puente, Nueva Jerusalén, El Verano, Santa María, Cururú, Momené, Surucusi, San José Obrero, Cerro Chico, Cerro Grande, Cachuela, Puerto Ñuflo de Chávez, Limoncito y San Andrés.

la presencia del representantes de la Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE) y del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), los delegados del pueblo Guarayo aclararon que la superficie a inmovilizar es de 2.409.940 hectáreas, y solicitaron a ambas instituciones respetarla. Esto no ocurrió y el INRA sólo tomó en cuenta los puntos georeferenciados y estableció una extensión de 2.205.369,8945 hectáreas para inmovilizar. Posteriormente se dictó la Resolución de Inmovilización[8]-11 de julio de 1997- manteniéndose la anterior superficie a inmovilizar de 2.205.369,8945 hectáreas. Según datos del INRA, se identificaron 80 propiedades de terceros sobrepuestos al área clasificada. En diciembre del mismo año, el INRA solicitó al Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), ex SAE, realice el estudio de necesidades espaciales del pueblo indígena Guarayo[9].

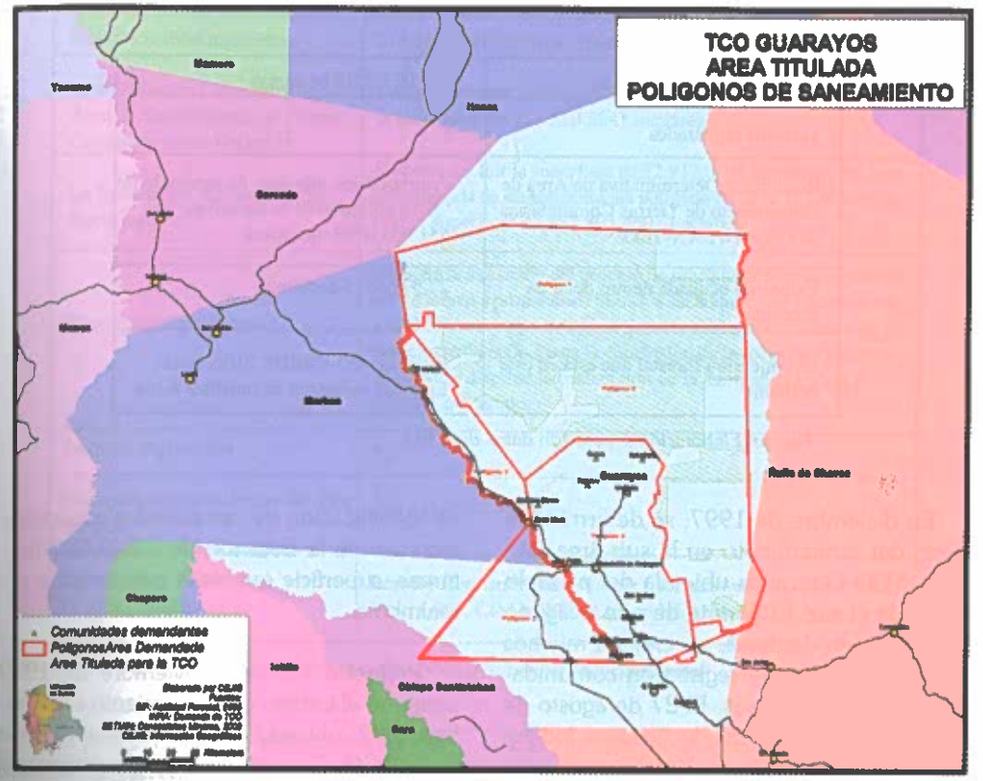
El Proceso de Saneamiento

En este proceso se realizó la división de la TCO Guarayos en Polígonos de trabajo priorizando áreas de saneamiento; de esta manera quedó dividida en: Polígonos: 1, 2, 3,4 y 5.

[8] Resolución de Inmovilización N° RAI-TCO- 0009.

[9] La "TCO Guarayos", esta ubicada casi en la totalidad de la provincia Guarayos (2.944.300 hectáreas - creada el 6 de marzo de 1990 mediante Ley N° 1143) del departamento de Santa Cruz (300 kilómetros de la capital), abarcando las secciones municipales de Ascensión de Guarayos, Urubichá y parte de El Puente. También ocupa algunos pequeños espacios de la provincia Ñuflo de Chávez en el cantón San Javier, en la provincia Obispo Santistevan en el cantón San Pedro, y en el departamento del Beni una pequeñísima porción de la provincia Marban. Respecto a los municipios en que se encontraría el territorio Guarayo en mayor extensión son tres: Ascensión de Guarayos, Urubichá, El Puente, caracterizándose éstos por tener diferentes propuestas y políticas referentes a la temática indígena.

Mapa N° 1



Fuente: *Elaboración propia con datos del INRA y Superintendencia forestal*

El polígono 01.- Habiéndose realizado todo el trabajo anterior, comenzó la etapa de trabajos de campo en diciembre del año 1997, en el primer polígono ubicado en la parte norte de la TCO, caracterizada por la sobreposición al área protegida, la Reserva de vida silvestre -Ríos blanco y negro[10].

[10] *La Reserva Nacional de Vida Silvestre Ríos Blanco y Negro (creada el año 1990, ubicada en la frontera norte con el Beni, 1,4 millones hectáreas) es una zona de vida del bosque húmedo-subtropical, fundada con los objetivos de conservar el hábitat natural, de concentración de fauna silvestre, evitar la cacería en esta zona y desarrollar el ecoturismo. Tiene una sobreposición con la tierra comunitaria de origen guaraya de 550.073 hectáreas (según cuadro en Aldert de Vries 1998, pagina N° 56).*

Cuadro N° 2
Datos del Polígono 01
TCO Guarayos

Superficie total mensurada	551.003,0798 hectáreas
Terceros registrados	5
Resolución Determinativa de Área de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen o SAN-TCO[11]	Prioriza como sub-área de saneamiento "A" o polígono 01 la superficie de 551.003,0798 hectáreas.
Extensión ocupada dentro del área saneada	27.572,5515 hectáreas.
La concesión forestal que está en este polígono	IMR (LAGO VERDE SRL) de la Empresa industrial de muebles Roda.

Fuente: Elaboración propia con datos del INRA.

En diciembre de 1997, se determinó el inicio del saneamiento en la sub-área "A" de la TCO Guarayos ubicada del paralelo 15 hacia el sur. El trámite de este polígono se realizó sin demoras, no existían muchos terceros, tampoco se registraron comunidades indígenas guarayas. El 27 de agosto de 1999, el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios VAIPO, pese a los compromisos de respetar, basado en recomendaciones y acuerdos con la organización demandante y la reformulación del Estudio de identificación de necesidades espaciales, recomienda la dotación de 1.349.882 hectáreas, superficie que es la que se toma actualmente.

Polígono 02.- En noviembre de 1999 continuó el trabajo de saneamiento en el polígono 02, ubicado en la parte Norte y Este de la TCO. Este polígono está sobrepuesto parcialmente con la Reserva Forestal Guarayos, con cinco concesiones forestales y cuatro planes de manejo forestal indígena[12].

[11] *Resolución Determinativa N° R-ADM-TCO- 0002/97 de fecha 08 de octubre de 1997.*

[12] *La Reserva Forestal de Guarayos es una de las 12 reservas forestales de Bolivia, creada mediante Decreto Supremo N° 08660 de fecha 19 de febrero de 1969. Cuenta con una superficie aproximada de 1.500.000 hectáreas. En la misma se prohíbe terminantemente el asentamiento de personas, la tala indiscriminada de árboles o limpieza de bosques con fines agropecuarios en toda la extensión geográfica delimitada. Asimismo en el Decreto Supremo N° 12268 de fecha 28 de febrero de 1975, ratifica la prohibición, en su artículo 1° declara Nulo y sin valor alguno los documentos, títulos y resoluciones tanto del Servicio Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización, que hayan concedido tierras en dotación para fines agropecuarios dentro de las reservas forestales de Guarayos y El Choré*

Cuadro N° 3
Datos del Polígono 02 TCO Guarayos

Superficie total mensurada	915.810,5041 hectáreas, (modificada en 882.893,4607 hectáreas)
La Resolución Determinativa de Área de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen[13]	Declara subárea priorizada de saneamiento "B" o polígono 02 la superficie de 915.810,5041 hectáreas.
La Resolución Administrativa Rectificatoria[14]	Dispone excluir la superficie de 32.917.0434 hectáreas, del área determinada de saneamiento del polígono 02 de la TCO Guarayo, con la superficie de 882.893,4607 hectáreas.
Resolución Instructoria [15]	Dispone la iniciación del proceso de saneamiento en la respectiva área e intima a propietarios titulados subadquirentes y poseedores, a apersonarse y presentar la documentación respaldatoria de su derecho reclamado, hasta la conclusión de las pericias de campo, Asimismo dispone la realización de la campaña pública y pericias de campo.
Terceros registrados	92
Extensión ocupada dentro del área saneada	256.421,3065 hectáreas
Concesiones forestales en este polígono	Barbery Hermanos Ltda., Vasber Internacional SRL. , La Chonta SRL. Ltda., CIMACRUZ Ltda. y BERNA LTDA.

Fuente: *Elaboración propia con datos del INRA y Superintendencia forestal*

Este polígono ocupa espacios más cercanos a la carretera y a las comunidades indígenas guarayas. Las pericias de campo se iniciaron el 01 de noviembre de 1999 y hasta el 09 de abril de 2001 se identificó la superficie de 240.521,4659 hectáreas. Los Informes de evaluación técnico-jurídica[16] (ETJ) se realizaron el año 2001. Se analizaron 92 predios, estableciendo una superficie de 256.421,3065 hectáreas.

El año 2001, el proceso de la TCO Guarayos se encontraba en la etapa de informes de ETJ concluidas, quedando pendiente la

[13] *Resolución Determinativa N° R-ADM-TCO- 0006/00 de fecha 30 de junio del 1999.*

[14] *Resolución Administrativa Rectificatoria N° RA- ST031- 2003 de fecha 26 de noviembre de 2003.*

[15] *Resolución Instructoria N° R-ADM-TCO-017/99 de fecha 14 de julio de 1999.*

[16] *Son los informes que se realizan posterior a las pericias de campo, en etapa de evaluación técnica jurídica, que después de analizar la documentación existente en las carpetas prediales, da una sugerencia respecto a la situación técnica jurídica de cada predio.*

exposición pública de resultados; no obstante y de manera no muy usual se efectuaron 49 conciliaciones[17] en aquellos predios de terceros que sufrirían recortes y en otros casos desalojos por falta de cumplimiento de la función económico-social (FES)[18].

En este mismo periodo se observó la aparición de los informes técnicos legales denominados complementarios,[19] que deberían servir para modificar los resultados que sugerirían los informes de evaluación técnica-jurídica (ETJ) antes de la exposición pública de resultados. También se tomarían en cuenta las actas de conciliación y otros medios de prueba, para que finalmente estos informes, juntamente con la ETJ, se entreguen como resultado del saneamiento a los terceros en la siguiente etapa del saneamiento[20].

Asimismo, aunque este polígono no está sobrepuesto en gran proporción a la Reserva Forestal Guarayos, afectaba algunos predios de grandes extensiones, en los que los informes de ETJ habían sugerido -en aplicación a las disposiciones legales- que sólo se reconozca la adjudicación a las posesiones

[17] Las conciliaciones son los medios alternativos de resolución de un conflicto relacionado con la posesión y la propiedad agraria, con la intervención del INRA, quien mediante su personal capacitado designado facilitará la comunicación entre las partes, a fin de llegar a un acuerdo, en base a propuestas propias de las partes o del INRA, de conformidad a lo dispuesto por el Art. 292 del Reglamento de la Ley 1715, aprobado por Decreto Supremo N° 25763.

[18] La realización de estos acuerdos entre los terceros, con los representantes de la COPNAG, con conocimiento del INRA nacional, fueron motivados para corregir los resultados adversos de los terceros, una vez conocida anticipadamente por éstos, la información respecto a las superficies que no cumplían la FES en los informes de Evaluación Técnica-Jurídica (se detalla en forma escrita en las actas de conciliación que fueron dadas por funcionarios del INRA). Estas actas de conciliación fueron celebradas por los terceros con los dirigentes de la COPNAG, su asesor, con la participación de los funcionarios del INRA. Además del asesor de la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ). Algunas actas de conciliación no tienen fecha, lo que fue subsanado con un sello de recibido.

[19] Los Informes complementarios, son los que realizan los funcionarios del INRA sean técnicos o jurídicos y constituyen documentación que se adjunta a la carpeta predial. A través de los informes complementarios, se tomaron en cuenta: certificados de vacunas contra la fiebre aftosa emitidos por el Servicio Nacional de Saneamiento Ganadero (SENASAG) dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Ganadero, como prueba de la existencia del ganado vacuno.

[20] El procedimiento establecido en la Ley 1715 y el Decreto Supremo 25763, no considera a los informes complementarios, los mismos que modifican los Informes de ETJ, y no sólo tuvieron como base a las conciliaciones, sino también a nuevas pruebas, certificaciones o inspecciones que se desarrollaron en este periodo cuando ya estaban cerradas las pericias de campo. "Esta irregular práctica del INRA hace que el proceso se mantenga "abierto" en todas sus fases, violando el principio procesal de preclusión (ver en: TAMBURINI Leonardo y Betancourt Cecilia 2003, Monteverde Símbolo de la lucha indígena por su territorio Pág. 234)

legales de un máximo de una pequeña propiedad, es decir de 50 hectáreas si es agrícola y de 500 hectáreas si es ganadera[21].

Polígono 03.- En septiembre del año 2000 comenzaron los trabajos en el tercer polígono, ubicado en la parte Sur-Oeste de la TCO. Entre sus características se destaca la sobreposición con la Reserva Forestal Guarayos. De las 74 propiedades de terceros, dos están fuera de esta área protegida, además existen cuatro concesiones forestales y un plan de manejo forestal indígena.

Cuadro N° 4
Datos del Polígono 03 TCO Guarayos

Superficie total mensurada	230.118 hectáreas
La Resolución Determinativa de Área de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen	Declara subarea priorizada de saneamiento o polígono 3 la superficie inmovilizada que alcanza a 230.219,9794 hectáreas
La Resolución Instructoria	Dispone la iniciación del proceso de saneamiento en la respectiva área e intima a propietarios titulados subadquirentes y poseedores, a apersonarse y presentar la documentación respaldatoria de su derecho reclamado, hasta la conclusión de las pericias de campo, Asimismo dispone la realización de la campaña pública y pericias de campo.
Terceros registrados	74
extensión ocupada dentro del área saneada	256.421,3065 hectáreas
Las concesiones forestales este polígono son:	Guillet, Frerking y Cuamobol

[21] Artículo 198 del Decreto Supremo 25763 (Posesiones Legales). Se consideran como superficies con posesión legal a aquellas que sin afectar derechos legalmente constituidos cumplen con la función social o económico-social, incluyendo las ejercidas en áreas protegidas por pueblos o comunidades indígenas, campesinas, originarias, pequeñas propiedades y por personas amparadas en norma expresa, que cumplan las normas de uso y conservación del área protegida, antes de la promulgación de la Ley N° 1715.
Artículo 199 Decreto Supremo 25763 (Posesiones Ilegales) II. Asimismo, se tendrán como ilegales, sin derecho a dotación o adjudicación simple y titulación, sujetas al procedimiento de desalojo, las posesiones anteriores a la vigencia de la Ley N° 1715, cuando: b) Recaigan sobre áreas protegidas, con excepción de las ejercidas por pueblos o comunidades indígenas, campesinas y originarias; por pequeñas propiedades siempre que cumplan la función social de acuerdo a la vocación de uso del suelo, y personas amparadas en norma expresa;
Artículo 4 del Decreto Supremo 25848. Se incorpora al Artículo 198 el siguiente parágrafo: El concepto de "Áreas Protegidas" señalado en el parágrafo anterior comprende las categorías de Parques Nacionales, Reservas Forestales, Áreas de Manejo Integrado, Santuarios, Áreas de Inmovilización y Reservas de Producción Forestal.
[22] Resolución N° R-ADM-TCO-05/00 de fecha 15 de febrero de 2000.
[23] Resolución N° R-ADM-TCO-003/2000 de fecha 14 de septiembre de 2000

Las pericias de campo se realizaron entre el 12 de octubre de 2000 y el 20 de junio de 2002. Con referencia a los Informes de Evaluación Técnica-jurídica, en el polígono 03 no fueron realizados por el INRA, su ejecución fue encargada a una empresa consultora, siendo preciso hacer constar en los Informes de ETJ de estos predios, que no se aplicó la prohibición de adjudicar dentro de la Reserva Forestal hasta el máximo de la pequeña propiedad con la exactitud del anterior polígono, sino que se sugieren superficies mayores sin el respaldo jurídico adecuado.

Se observaron además la sobreposición a la Reserva Forestal Guarayos y los asentamientos nuevos e ilegales, una cantidad de predios que figuraban con mejoras que se detallaban con pruebas repetidas como fotos de una choza y unos patujuzales, como muestras del cumplimiento de función social. Ante la observación planteada y la expuesta irregularidad, no se reconoció ninguna superficie a estas 24 propiedades.

La situación de ambos polígonos con informes de ETJ concluidos que habrían aplicado la prohibición de adjudicación dentro de la reserva forestal, motivó a los terceros a buscar "*corregir esta situación*" requiriendo al INRA que emita una posición respecto a los predios en cuestión y se pueda adjudicar dentro de las mismas superficies mayores a la permitida[24]. Situación que es atendida a través del director jurídico de la dirección nacional del INRA, Luís F. Azturizaga, mediante el informe N° 176/03 de fecha 18 de junio de 2003, "Análisis legal de los decretos relativos a la Reserva Forestal Guarayos" cuyo análisis habría sido debidamente aprobado por el Viceministro de tierras Henry Oporto Castro, según carta dirigida al Ministerio de desarrollo sostenible MDS-VT-NI 33012003 de fecha 19 de agosto de 200; *Informe que serviría de **apoyo** para la adjudicación de estas propiedades dentro de la Reserva Forestal Guarayos*[25].

Existen algunas contradicciones respecto a la posición del INRA, que se demoró con o sin justificativo, ya que los Informes de evaluaciones técnico-jurídicos de los polígonos 02 y 03 fueron realizados el año 2001, pero el informe correspondiente N° 176/03 se emitió el año 2003. Es por ello que después de agosto de 2003, para apoyarse en el informe de Azturizaga, en las ETJ los predios que tuvieran problemas de sobreposición con la reserva forestal de estos dos polígonos, debieron utilizarse informes complementarios, aclarando que esta documentación es posterior y que sería llevada a la exposición pública de resultados, justificando así la adjudicación dentro de esta área protegida.

[24] *La documentación sustentatoría sería: el Informe legal N° 176/2003 del Director Jurídico del INRA, Informe legal de fecha 19/08/2003 de Asesora legal del Ministerio de Desarrollo Sostenible. en consideración al informe N° 176/2003 citado anteriormente, fue puesto en consideración del Ministerio de Desarrollo Sostenible a través del Viceministerio de Tierras, donde se considera que el INRA debe proseguir y concluir con el procedimiento de saneamiento en la modalidad de TCO en las áreas sobrepuestas a la reserva forestal de guarayos, considerando que dicha área ha sido incorporado al mapa de tierras de producción forestal permanente aprobado por decreto supremo N° 26075 de 16 de febrero de 2001, cuyo artículo 2 numeral 5, determina la dotación y adjudicación de tierras conforme a con la ley 1715.*

[25] *Informe DGS -SC N° 08/05/2004 Criterios para las Inspecciones Oculares SAN TCO Guarayos de fecha 13 de octubre de 2004, de Rocío Revollo B. Coordinadora Jurídica Santa Cruz del INRA.*

No sucedió lo mismo en los informes de ETJ del polígono 04 que se realizaron cuando ya existía el Informe N° 176/03, como consta en el análisis. No obstante esta situación y para continuar el proceso que estaba paralizado por la oposición y rechazo a las conciliaciones y porque no se levantó la prohibición dentro de la reserva forestal, la dirección nacional del INRA logró concretar con la dirigencia de la COPNAG un nuevo acuerdo basado en 5 puntos, que homologó algunos predios con conciliaciones con el apoyo legal del Informe 176/03 sobre los predios sobrepuestos a esta área clasificada[26]. A pesar de la posición de la COPNAG, las centrales y comunidades indígenas guarayas no reconocieron este nuevo acuerdo y mantuvieron las acciones observadas.

Las Exposiciones Públicas de Resultados

Concluidos los informes de evaluación técnica-jurídica de los polígonos 02 y 03, se procedió a la siguiente etapa de exposición pública de resultados, esperada casi tres años. En el caso del polígono 02 se realizó en el pueblo de Yaguarú del 27 de julio de 2004 al 10 de agosto de 2004. Fue una demostración del reclamo del pueblo Guarayo, 150 indígenas guarayos reunidos en el cabildo indígena de esta localidad reclamaron públicamente a los funcionarios del INRA y a los terceros sobre el trabajo de saneamiento realizado y denunciaron que no estaban de acuerdo con las acciones, las conciliaciones ni los acuerdos de la COPNAG y otras –anterior y actual dirigencia-, que buscaban que no se consolide su territorio.

El INRA hizo notar que el reclamo del pueblo Guarayo no era justificado ya que existía el acuerdo conciliatorio del 28 de abril de 2004, firmado por los dirigentes en vigencia de la COPNAG con el director del INRA, que establecía la homologación de las conciliaciones en varios predios del polígono 2 y la aceptación del Informe 176/2003 en los polígonos 2 y 3. No obstante, las centrales y comunidades indígenas guarayas, públicamente[27] y a través de memoriales escritos, reclamaron pidiendo que se anulen todos los acuerdos engañosos y que no se reconozcan las posesiones ilegales que no cumplen con la función económico-social; estos 87 memoriales de observaciones también fueron

[26] *El Acuerdo Conciliatorio de fecha 28 de abril de 2004, en el que INRA y COPNAG, concensuaron cinco puntos referentes a los predios con Conciliaciones y a los predios sobrepuestos a la Reserva Forestal de guarayos.*

[27] *La COPNAG y las ocho centrales que la componen, manifestaron públicamente "que la TCO guaraya no se vende, que no avalará ninguna acción contra el territorio y el patrimonio del pueblo Guarayo (...). No reconocerá ni validará ninguna conciliación ni cualquier otra acción irregular promovida por terceros ilegales, el INRA u otros sectores que vulneren tanto la legislación vigente como dañen el futuro del pueblo Guarayo". Publicación del diario El Deber en fecha 7 de mayo de 2004.*

firmados por los dirigentes de la COPNAG, presentados en esta etapa de exposición pública de resultados[28].

En el caso del polígono 03, la exposición pública de resultados fue llevada a cabo del 15 al 29 de octubre de 2005 en la localidad de Ascensión de Guarayos. En esta fase se plantearon observaciones en 64 predios de este polígono.

Polígono 04.- Está ubicado en la parte central de la TCO, mantuvo el nivel de los anteriores polígonos, se caracterizó por tener una inmensa cantidad de predios: subpolígono 4-A- con 218 terceros, subpolígono 4-B con 263 terceros, subpolígono 4-C con 195 terceros aproximadamente

[28] *En la exposición pública de resultados en Yaguarú se realizó un acto donde con la participación de los demandantes guarayos de todas las comunidades, se plantearon las quejas y denunciaron los actos irregulares del proceso de saneamiento*

Cuadro N° 5
Datos del Polígono 04 TCO Guarayos

Superficie total mensurada	915.810,5041 hectáreas,
Resolución Determinativa de Área de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen [29]	Declara como subárea priorizada de saneamiento el polígono 04 con la superficie inmovilizadas de 395.883.0543 hectáreas.
Resolución administrativa modificatoria y subpoligonización[30]	Modifica la Resolución que antecede, incluyendo la superficie de 26.654.4880 hectáreas, y divide el área del polígono 04 en tres subpolígonos: 4-A, 4B y 4C. La subárea "A" o 4-A con la superficie de 225.893.0543 hectáreas, el polígono 4-B con la superficie de 109.832,4061 hectáreas, y el polígono 4-C con 89.337,5495 hectáreas.
Resolución Instructoria[31]	Dispone la iniciación del proceso de saneamiento en la respectiva área e intima a propietarios titulados subadquirentes y poseedores, a apersonarse y presentar la documentación respaldatoria de su derecho reclamado, hasta la conclusión de las pericias de campo. Asimismo dispone la realización de la campaña pública y pericias de campo.
Terceros registrados	El polígono 4-A se identificó 218 predios, con una superficie de 257.440,4144 hectáreas. El Polígono 4-B se identificó 263 predios, con una superficie de 95.553,2277 hectáreas[32]. En total 676 (En los tres subpolígonos 4-A, 4-B y 4-C)
Extensión ocupada dentro del área saneada	256.421,3065 hectáreas
Las concesiones forestales en este polígono	Berna y Sobolma.

Fuente: *Elaboración propia con datos del INRA.*

[29] *Resolución determinativa de área N° R-ADM-TCO-010-000 de fecha 20 de abril de 2000.*
[30] *Resolución RA-ST 078-2004 de fecha 19 de febrero de 2004.*
[31] *Resolución N° R-ADM-TCO-005/2000 de fecha 12 de octubre del año 2000.*
[32] *Datos obtenidos del Informe de resultados polígono 4-A y 4-B – INRA departamental.*

Este polígono tiene la sobreposición en un 100% a la Reserva Forestal Guarayos, a los centros urbanos de Ascensión de Guarayos, Urubichá y Yaguarú, así como a las lagunas: Santo Corazón, Yaguarú y otras menores.

Se observó entre los muchos conflictos, el de los comunarios de Ascensión de Guarayos con la propiedad Agrop. Laguna Corazón por el acceso a la Laguna Santo Corazón, referido en el informe del Defensor del Pueblo del 18 de agosto de 2005 CITE: D.P. 3818/2005 Ref. Proceso Agrario y saneamiento de la TCO Guarayos. La nota señala que: "la Delegación Presidencial Anticorrupción recibió una denuncia del Sr. Bienvenido Zacu Mborobainchi, enlace departamental del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (Maipo), a finales del año pasado sobre el caso de la laguna Santo Corazón. Este predio ubicado en el Subpolígono 4-A, fue observado por el pueblo Guarayo durante la exposición pública en Ascensión de Guarayos, quienes solicitaron se respete el acceso tradicional a esta laguna y se efectúe una verificación en imágenes satelitales para determinar, si este asentamiento es reciente y se apliquen las disposiciones que protegen esta área clasificada.

Posteriormente hubo algún intento por levantar esta observación, sin embargo las comunidades y centrales mantienen el pedido que se haga cumplir las disposiciones legales vigentes. Otra característica de este polígono es que incluye a las comunidades o pueblos más antiguos de la zona como Cururú, Momené y Salvatierra, que producto del saneamiento han sufrido recortes en sus superficies, aunque las comunidades indígenas o mancomunidades tienen el respaldo de la ley, son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles, de acuerdo al artículo 41 parágrafo I de la Ley 1715.

Las pericias de campo de este polígono se iniciaron el 02 de noviembre de 2000 y se extendieron hasta el 19 de febrero de 2004. La exposición pública de resultados de ambos polígonos 4-A y 4-B se realizó en Ascensión de Guarayos del 06 de septiembre del año 2005 al 20 de septiembre del año 2005. En el polígono 4-A se presentaron 54 memoriales pidiendo se corrijan los errores y omisiones. En el polígono 4-B, se entregaron otros 54 memoriales de observaciones.

El polígono 4-C tiene concluidas las pericias de campo, según datos del INRA, se cerraron en diciembre de 2005. El polígono 05 con el que se abarcaría toda la superficie inmovilizada, actualmente se encuentra sin financiamiento[33].

[33] *Datos de Informes de Consultoría "Estudio para la identificación de problemas críticos en el proceso de saneamiento y titulación de la TCO de Guarayos", de fechas 30 de abril de 2004 y 01 de septiembre de 2004 - Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV).*

Las irregularidades observadas

En este proceso de saneamiento se observaron algunas situaciones anómalas, a las que refiere el informe de la delegada anticorrupción de Santa Cruz, como supuestas anormalidades que se habrían cometido en el proceso de la TCO Guarayos, entre las que podemos citar:

1) Falta de transparencia, publicidad y celeridad en el proceso de saneamiento del polígono 2 de la TCO de Guarayos.
2) Conciliaciones ilegales entre terceros, INRA y ex –dirigentes del COPNAG.
3) Sobreposiciones de predios de terceros a la Reserva Forestal de Guarayos.
4) Posesiones ilegales de terceros al interior de la TCO de Guarayos[34].

En el primer punto, las pericias de campo no hicieron participar activamente a las comunidades indígenas guarayas, se convocaron a algunos "representantes" designados por la COPNAG "que en muchos casos no observaron o si lo hicieron no fueron registradas en los formularios respectivos, y en otros sólo sirvieron para transportar los equipos técnicos". También fueron utilizados para firmar las actuaciones ya realizadas.

Las conciliaciones no fueron de conocimiento de las comunidades y centrales indígenas que componen el pueblo Guarayo, quienes manifestaron un claro rechazo a estas acciones y solicitaron la anulación de las mismas[35].

Con referencia a las sobreposiciones de predios de terceros con la Reserva Forestal Guarayos, que buscan que se les adjudiquen superficies vulnerando las disposiciones legales que protegen esta área clasificada, existen los decreto de creación de esta reserva forestal, Decreto Supremo N° 08660 y Decreto Supremo N° 12268, que anulan los títulos y trámites que a pesar de la prohibición se hubieran realizado, asimismo los articulados en los reglamentos agrarios vigentes, que cediendo la prohibición admiten que si se puede adjudicar dentro de esta reserva forestal, pero hasta un limite de la pequeña propiedad.

[34] *Informe Delegación Presidencial Anticorrupción Santa Cruz, Vania Sandoval, de fecha 27 de octubre de 2004. Presentación del informe público por la Delegada presidencial anticorrupción Santa Cruz, relativo a supuestas irregularidades cometidas en el proceso de saneamiento del polígono 02 de la TCO- Guarayos. DPA/SC/357/04.*

[35] *Refiriéndose a los acuerdos fraudulentos que se hicieron en 2001, bajo el rótulo de 'conciliaciones', que son acuerdos contemplados en las normas que rigen el proceso de saneamiento. Sin embargo, esos acuerdos fueron engañosos, con el propósito de justificar el cumplimiento de la función económica social (FES) de los terceros en el interior del polígono 2 de la TCO Guarayos. La FES es una obligación que tiene todo propietario de tierras para hacerla producir no sólo para su beneficio, sino también para la colectividad en su conjunto (Diario El Deber, publicación de fecha 7 de noviembre de 2004).*

El Decreto Supremo N° 26075 declara tierra de producción forestal permanente a la Reserva Forestal Guarayos, entendiéndose que no la abroga y la mantiene, más bien la protege para que no se haga otro uso diferente al de su capacidad mayor[36].

Respecto al informe legal N° 176/2003 de Asturizaga, director jurídico del INRA, dirigido al director nacional del INRA en fecha 18 de junio de 2003, ***Análisis Legal de los decretos relativos a la Reserva Forestal Guarayos,*** se puede constatar que analiza la Reserva Forestal Guarayos y todas las disposiciones legales vigentes y referidas a esta área protegida, siempre con la intención de mantener y proteger esta reserva, puesto que sigue vigente, no ha desaparecido[37].

En el análisis es necesario diferenciar las propiedades asentadas en esta área clasificada, entre las que tienen antecedentes de procesos agrarios (tituladas o en tramite que establezcan claramente en el expediente el año de comienzo del tramite), los predios en posesión legal (anterior al 18/10/96) y las posesiones ilegales con asentamientos recientes desde que comenzó el saneamiento. El estudio debe ser claro y preciso, el Informe N° 176 señala alguna justificación que sólo se podría aplicar a los predios con trámites agrarios, sin embargo habría que establecer la fecha en que se toma en cuenta para constatar la legalidad o ilegalidad del asentamiento.

En caso de procesos agrarios (titulados y en tramite) que hubieran sido tramitados cuando esta zona era reserva forestal, deben declararse nulos todos los trámites o títulos porque estaba prohibido cualquier asentamiento, pero como existe la excepción dentro del área clasificada como reserva forestal, se podría adjudicar dentro de la misma hasta un máximo de la pequeña propiedad de conformidad con el artículo 198 del Decreto Supremo N° 25763, de esta manera no afectaría considerablemente a la reserva, que se mantiene vigente puesto que no ha sido abrogada.

El informe de un funcionario del INRA no puede estar por encima de las normas legales que protegen la reserva forestal de la destrucción de los recursos naturales. Concluyendo que las propiedades con antecedentes en un trámite agrario anterior a la creación de la Resera Forestal de Guarayos de fecha (19 de febrero de 1969) no tendrían ningún problema y deberían ser respetados.

[36] *El mismo director nacional del INRA manifestó: En Guarayos y Choré hay zonas clasificadas como tierras permanentes de producción forestal, y el Superintendente pidió respetar esas tierras. "Si hay alguien que quiere que se les dote tierras en esas zonas tiene que tramitar la derogatoria de un decreto que obligue al INRA a hacer dotación" (Diario El Deber, publicación de fecha 07 de noviembre de 2004).*

[37] *Abrogar o dejar sin efecto las normas de creación de la reserva forestal Guarayos, mediante otro Decreto Supremo, no determinaría que títulos y tramites se conviertan en legales, porque los efectos ya han causado Estado, además que no se podría aplicar retroactivamente el Decreto Supremo abrogatorio.*

La aplicación del Decreto Supremo N° 11615, está dirigida a los asentamientos en la zona de la Ampliación de la zona F[38] de colonización (San Julián) donde se desarrolló saneamiento CAT-SAN[39], no así para Guarayos.

Aquellos trámites y títulos de predios que hubieran sido dotados o adjudicados cuando era Reserva forestal son **nulos**, de conformidad con el Decreto Supremo 12268 de fecha 28 de febrero de 1975, significando que quedarían en la condición de poseedores y sujetos al procedimiento que señala el Decreto Supremo N° 25763, reglamento de la ley 1715 en su artículo 198.

La aplicación del Decreto Supremo N° 26075 del 16 de febrero de 2001, que declara "tierra de producción forestal permanente" la Reserva Forestal Guarayos, El Choré y otras (artículo 2 numeral 5), establece que en estas áreas se permite la dotación y adjudicación regidas por la Ley 1715, sin contradecir la Ley 1700. Aquí es preciso añadir que debe mantener el uso mayor de la tierra con fines forestales sin contradecir estos fines, lo que significa que actualmente sigue siendo una reserva forestal pero no de protección, sino que se pueden desarrollar actividades forestales permanentes. No indica que el INRA puede adjudicar superficies extensas y contradecir el uso mayor de la tierra.

En el caso de las posesiones ilegales al interior de la TCO, se observó que no se tomaron en cuenta medios complementarios como imágenes satelitales, para verificar si es una posesión antigua y legal, tal como lo establece la Guía para la verificación de la función económico social y de la función social[40], que indica como instrumentos de gabinete: instrumentos técnicos, imágenes satelitales, aerofotogrametrias y otros[41].

La TCO Guarayos tiene un gran potencial forestal, esta tierra ha sido explotada por 10 concesiones forestales, en las que las empresas forestales han tenido y tienen conflictos con comunidades indígenas y con predios asentados en las áreas de su concesión forestal.

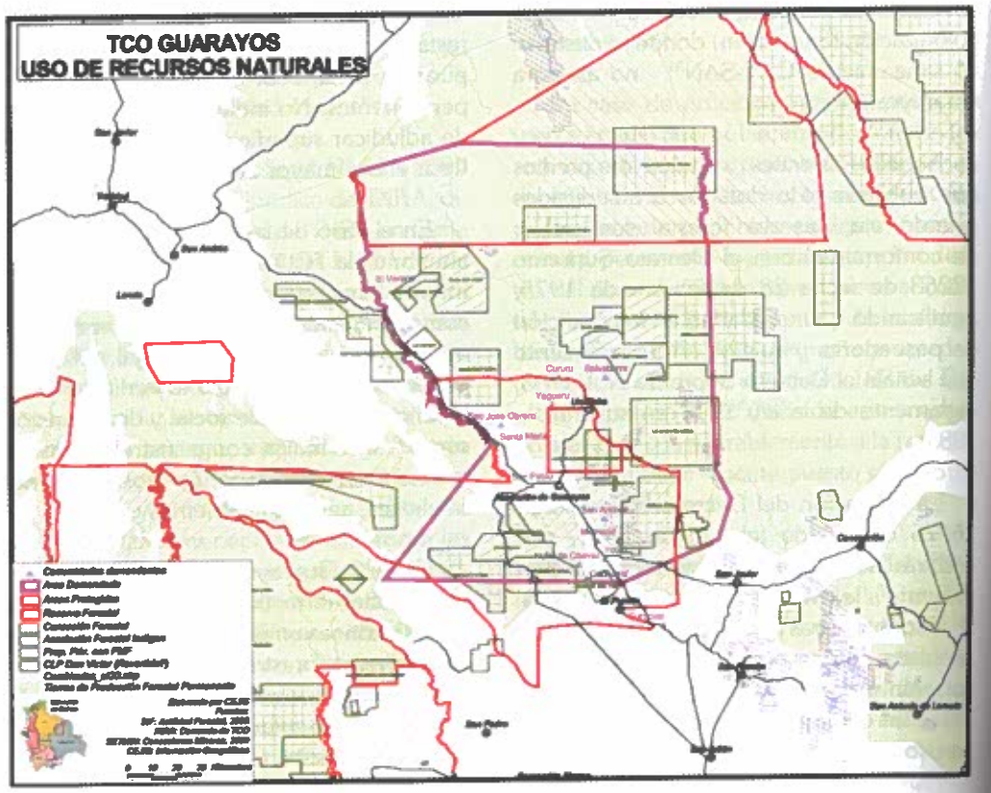
[38] *La Ampliación de la zona F de colonización dispuesta por el Decreto Supremo N° 11615, redujo a la Reserva Forestal de Guarayos para establecer esta área, que fue destinada para colonización.*

[39] *Una de las modalidades de saneamiento de la propiedad agraria establecidas por la Ley 1751 es el CAT SAN, saneamiento integrado al catastro legal, Art.71 de la Ley 1715.*

[40] *Aprobada mediante Resolución Administrativa N° RES-ADM-107/2000 de fecha 1° de agosto de 2000 en el Numeral 3.2 Instrumentos para la verificación de la función social.*

[41] *Corroborando esto el Superintendente Forestal manifestó en El Deber, en fecha 18 de septiembre de 2005, que poseía evidencias de la tenencia irregular de predios en Guarayos, y afirmó que el INRA tiene las herramientas para demostrar que la mayoría de los predios de terceros en la TCO Guarayos son ilegales. Aquí no hay dónde perderse. Si se aplica la ley, se debería desalojar a los terceros de Guarayos. En 1996 ahí no había nadie", dijo Francisco Kempff, superintendente forestal.*

Mapa N° 2



El saneamiento ha mostrado que en el área de estas concesiones se han asentado predios con vocación diferente a la forestal, y en otros casos los mismos concesionarios se apropiaron de predios colindantes con sus concesiones. Estos asentamientos pertenecen a terceros y a los mismos empresarios madereros, lo que va en contra del derecho al territorio del pueblo indígena Guarayo.

La TCO guarayos está sobrepuesta a 10 concesiones forestales que son:

Cuadro N° 6
Concesiones forestales dentro de la TCO Guarayos

N°	*Concesión*	*Empresa*	*Sección de provincia*	*Superficie en hectáreas*	*Superficie sobrepuesta a la TCO*	*TCO-guarayos Polígono*
1	Industria de muebles Roda	IMR (LAGO VERDE SRL) Barbery	Urubichá	43.969,108	43.969,108	01
2	Empresa Maderera Barbery Hermanos Ltda.	Hermanos Ltda.	Ascensión de Guarayos Urubichá	10.301,000	10.301,000	02
3	CIMAL	Vasber Internacional SRL		85.396,660	51.699,130	02
4	Empresa Agroindustrial La Chonta Ltda.	La Chonta	Ascensión de Guarayos	201.000,000	93.650,784	02
5	Barraca Cimacruz Ltda.	CIMACRUZ Ltda.	Ascensión de Guarayos	46.000,000	46.000,000	02
6	Empresa Maderera Berna Ltda.	BERNA LTDA	Ascensión de Guarayos	54.500,000	54.500,000	02 y 04
7	Sociedad Boliviana Maderera Ltda.	SOBOLMA LTDA	Ascensión de Guarayos	20.109,445	20.109,445	04
8	Cuamobol S.R.L.	CUAMOBOL	El Puente	10.004,000	10.004,000	03
9	Aserradero	FREERKING	El Puente	40.106,000	26.963,178	03
10	Freerking S.R.L. Aserradero Gillet Ltda.	GUILLET LTDA.	Ascensión de Guarayos	42.578,000	28.982,960	03
				553.964,213	386.179,605	

Fuente: *Elaboración propia con datos de la Superintendencia forestal*

Asimismo, en el ámbito del aprovechamiento forestal, también la TCO reconocida por la superintendencia forestal tiene siete planes de manejo forestal indígena. Las previsiones de la Ley 1700 en cuanto al manejo forestal en TCO, fueron aprovechadas por la organización indígena guaraya para tramitar siete planes de manejo forestales sobre 140 mil hectáreas de bosque.

Cuadro N° 7
Comunidades indígenas con Planes de Manejo aprobados en la TCO

N°	Plan General de Manejo Forestal	Superficie PGMF* (has.)	AAA**
1	MÁFI-Y (Manejo ForestalIndígena Yotaú)	28.586	922
2	AIMCU (Asociación Indígena Maderera Cururú)	26.420	861
3	MAFIM (Manejo Forestal Indígena Momené)	11.729	400
4	AFIS (Asociación Forestal Indígena Salvatierra)	36.000	1.000
5	Manejo Forestal Zona Agraria Santa María	2.433	111
6	AIFU (Asociación Indígena Forestal Urubichá)	41.123	1.050
7	AFISJ (Asociación Forestal Indígena San Juan)	59.916	1.500
	Total	206.207	5.844

(*) PGMF: Plan General de Manejo Forestal
(**) Área de Aprovechamiento Anual
Fuente: AFIG Asociación forestal Indígena de Guarayos

Al interior de los Planes de Manejo Forestal indígena existen problemas de avasallamiento por parte de propietarios agropecuarios, empresarios madereros y colonos campesinos. El Plan de Manejo de YOTAU, (de la Central Indígena de Yotaú)[42], tiene sobreposición con la propiedad Yacitata del polígono 03, que ocupa una extensión de tierra destinada a la explotación forestal, este reclamo es de conocimiento del INRA, que no obstante consolidó una propiedad con una actividad agrícola o ganadera, en contra del uso mayor de la tierra, por lo cual, el pueblo Guarayo y las centrales observaron el reconocimiento de este predio, exigiendo que se respete el plan de manejo de Yotaú aprobado legalmente antes que este asentamiento.

Titulación de tierras fiscales

Hasta la fecha se tienen tituladas dentro del proceso de saneamiento de esta TCO, las tierras fiscales en los polígonos 1 y 2, consecuentemente, el área titulada de la TCO Guarayos es de 932.274.6926 hectáreas que representan el 69% de la superficie demandada.

[42] *Aprobada por la Superintendencia forestal mediante Resolución N° 70/2002 de fecha 15 de julio de 2002.*

Cuadro N° 8
Datos de la titulación de la tierra fiscal a favor de la TCO, en el Polígono 01

Predio	TCO-GUARAYOS SUBAREA PRIORIZADA "A"
Superficie	413,018.5326 hectáreas
Documento	TCO-NAL-000011 de fecha 16/12/1999
Expediente	TCO07150001
Resolución de dotación titulación	R-TCO-DOT-TIT-0003-99 de fecha 30/11/1999
Director Nacional INRA	Rene Salomón
Presidente de la Republica	Gral. Hugo Banzer Suarez

Fuente: Elaboración propia con datos del INRA

Cuadro N° 9
Datos de la titulación de recortes a terceros en el Polígono 01 a favor de la COPNAG

Predio	TCO GUARAYOS SUBAREA PRIORIZADA "A" (AREAS 1, 2, 3 y 4)
Superficie	37.926,9837 ha.
Documento	TCO-NAL-000057 de fecha 09/08/2004
Expediente	TCO0-715-0001
Resolución	RADT-ST 007/2003 de fecha 14/11/2003
Director Nacional INRA	Alcides Vadillo Pinto
Presidente de la República	Carlos D. Mesa Gisbert

Fuente: Elaboración propia con datos del INRA

Cuadro N° 10
Datos de la titulación de tierras Fiscales del polígono 02

Predio	TCO-GUARAYOS SUBAREA PRIORIZADA "B"
Superficie	519.256,1600 ha.
Documento	TCO-NAL-000021 de fecha 02/05/2001
Expediente	TCO-0715-0001
Resolución de dotación titulación	R-ADM-TCO-0136-2001 de fecha 27/04/2001
Director Nacional INR	Rene Salomón
Presidente de la Republica	Gral. Hugo Bánzer Suárez

Fuente: Elaboración propia con datos del INRA

Características de los terceros dentro de las demandas indígenas.-

El Territorio demandado por los guarayos, tiene en su área demandada 10 concesiones forestales, una Reserva Forestal y un área protegida; además existe fuerte presencia minera[43]; dentro de esta TCO existen 43 entre cuadrículas y pertenencias (*Servicio técnico de minas- SETMIN año 2000*). Asimismo se ha constatado mucha actividad de explotación de oro en el río Blanco -aunque en pequeña escala- principalmente por mineros brasileros (*ver AL-DERT De Vries, 1998 Territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia: página N° 50*).

El territorio indígena guarayo, tiene los siguientes sectores y/o actividades: 13 empresas madereras, más de dos centenares de empresas ganaderas, una empresa turística y 25 concesiones mineras (datos del año 2000)[44].

Entre los datos dentro de los 4 polígonos trabajados se tiene un número de **808** terceros registrados.

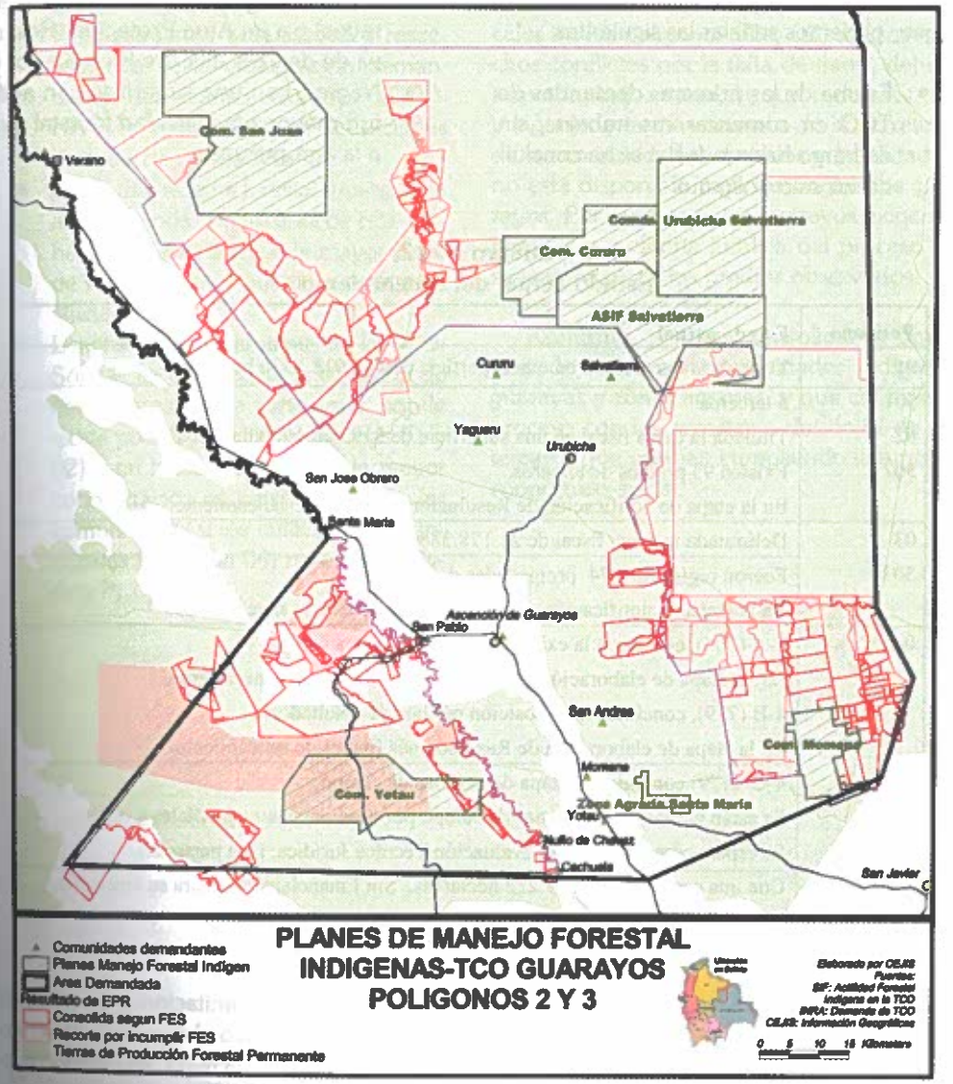
Cuadro N° 11
Datos de la TCO Guarayos

Datos de Superficies	Fecha	Superficie en Hectáreas
Superficie Demandada.-	30 de agosto de 1996	2.194.433,0000
Superficie Inmovilizada.	La Resolución de Inmovilización N° RAI-TCO- 0009 de fecha 11 de julio de 1997	2.205.369,8945
Superficie según informe de Caracterización	(*El Informe de determinación de Necesidades y Requerimientos Espaciales*).-	2.409.940,0000
Estudio de Identificación de Necesidades Espaciales	27 de agosto de 1999, VAIPO	1.349.882,0000

Fuente: Elaboración propia con datos del INRA

[43] Ver más en Centro de planificación territorial indígena (CPTI) 1996 Los territorios indígenas en Bolivia, una aproximación a su estado actual En: Artículo Primero Revista de debate social y jurídico año 1, N° 2, página 87.
[44] Ver en: PROYECTO DE APOYO a la coordinación e implementación del plan de acción forestal para Bolivia (FAO/GCP/BOL/028/NET) Placido Serno Maza y Gabriel Flores Perrogon. Situación forestal de los territorios indígenas de las tierras bajas de Bolivia, página 161.

Mapa 3



Entre las características del proceso de saneamiento de esta tierra comunitaria de origen, podemos señalar las siguientes:

- Es una de las primeras demandas de TCO en comenzar sus trabajos, sin embargo hasta la fecha se ha concluido un solo polígono.
- Es una TCO que presenta sobreposición a una Reserva Forestal (Guarayos) y a un Área Protegida (Reserva de de vida silvestre Ríos Blanco y Negro), con una superficie con aptitud mayor a la actividad forestal que a la agropecuaria.

Cuadro N° 12
Estado actual del saneamiento

Polígono	Estado actual
01	Titulada la tierra fiscal en una superficie de 413.018,5326 hectáreas
501	5 terceros
02	Titulada la tierra fiscal en una superficie de 519.256,1600 hectáreas
502	Existen 93 predios de terceros. En la etapa de notificación de Resoluciones finales de saneamiento.
03	Delimitada la tierra fiscal de 21.178,3869 hectáreas
503	Fueron registrados 74 propiedades de terceros. En la etapa de notificación de Resoluciones finales de saneamiento.
04	4-A (504), concluida la exposición pública de resultados. En la etapa de elaboración de Resoluciones finales de saneamiento. 4-B (779), concluida la exposición pública de resultados, En la etapa de elaboración de Resoluciones finales de saneamiento.
	4-C (179) concluida la etapa de pericias de campo. Se están elaborando informes de campo por predios, planos prediales y otros. Se espera comenzar con la Evaluación Técnica Jurídica. (Sin personal).
05	Con una superficie de 109.222 hectáreas. Sin Financiamiento para su ejecución.

Fuente: Elaboración propia con datos del INRA.

Conflictos que se mantienen

El proceso de saneamiento preocupa a muchas organizaciones, no sólo a la demandante, debido a que se mantienen situaciones conflictivas, como ser:

- Continua la limitación al pueblo indígena Guarayo al acceso de la tenencia y uso de la tierra, en relación a los recursos naturales.
- La concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos, limitando el uso extensivo de los recursos para los indígenas guarayos.
- Falta estructura organizativa y representativa de la organización demandante del pueblo Guarayo (COPNAG)[45], e investigar las acusaciones de actos de corrupción.
- Existe una reserva forestal superpuesta a la demanda con un área de 621.101 hectáreas, que incluye la mayor parte de la zona más chaqueada de la provincia.
- Lentitud del saneamiento de la TCO. Sólo se ha concretado la titulación de tierras fiscales en la parte norte, donde existe poca población (polígonos 01 y 02) y en la zona donde existe mayor concentración de personas y están las comunidades y los cultivos de los indígenas (polígono 04) no existe titulación [46].

Es preciso indicar que aunque se ha avanzado con la titulación de las tierras fiscales en los polígonos 01 y 02, existen muchos conflictos por la falta de tierra, debido a que la mejor tierra, la que rodea los ríos y lagunas y la más cercana de la carretera, de las comunidades, pueblos y localidades, no está disponible para los originarios guarayos. Por todo esto, los guarayos exigen la revisión y auditoría jurídica del proceso de saneamiento en los predios observados.

Asimismo, solicitan consolidar la titulación de todas las comunidades indígenas guarayas y zonas agrarias, y que culmine el proceso con los recortes y desalojos de los terceros que estaban cumpliendo la función económico-social.

[45] Se ha cuestionado la representatividad de la COPNAG, por sus acciones en contra de la consolidación de su territorio.

[46] La preocupación se concentra en las áreas donde tienen sus chacos los guarayos, cerca de sus comunidades, estas tierras no están tituladas y más bien están en conflicto con los predios de los terceros.

Bibliografía

CORDECRUZ-Consorcio IP/CES/KWC

1994 *Plan de uso de suelo (PLUS) Proyecto de protección de recursos naturales del departamento de Santa Cruz.* Santa Cruz: CORDECRUZ-CONSORCIO IP/CES/KWC - Cooperación financiera del gobierno Alemán.

SECRETARIA DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE DIRECCIÓN DPTAL RECURSOS NATURALES

1996 *Memoria del PLUS-Plan de uso del suelo del departamento de Santa Cruz, Bolivia.* Santa Cruz: Cooperación Financiera del Gobierno Alemán-Prefectura del Departamento- Consorcio IP/CES/KWC.

PROYECTO DE APOYO A LA COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN FORESTAL PARA BOLIVIA(FAO/GCP/BOL/028/NET) Placido Serno Maza y Gabriel Flores Perrogon.

Situación forestal de los territorios indígenas de las tierras bajas de Bolivia- Proyecto de Apoyo a la coordinación e implementación del plan de acción forestal para Bolivia (FAO/GCP/BOL/028/NET), Confederación de pueblos indígenas de Bolivia CIDOB- Serie técnica XV. Santa Cruz: Ministerio de desarrollo sostenible y planificación - Viceministerio de medio ambiente recursos naturales y desarrollo forestal, dirección general de desarrollo forestal sostenible- FAO, Proyecto de Apoyo a la coordinación e implementación del plan de acción forestal para Bolivia.

STOCKS Anthony - Idaho State University

1999 Iniciativas Forestales Indígenas en el Trópico Boliviano: Realidades y Opciones - Documento Técnico 78/1999. Santa Cruz: USAID Proyecto de Manejo Forestal Sostenible BOLFOR

ALDERT De Vries

1998 *Territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia – Un análisis de su estado a 1998* .Santa Cruz: Confederación de pueblos indígenas de Bolivia (CIDOB), Centro de planificación territorial indígena (CPTI), Servicio Holandés de Cooperación al desarrollo (SNV)

VALENZUELA Fernández Rodrigo

2004- Articulo en: Serie Políticas Sociales N° 83; Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia - Santiago de Chile, Naciones unidas CEPAL división desarrollo social.

BOLIVIA

1996 Ley del servicio nacional de reforma agraria ley 1715 del 18 de octubre de 1996.

INRA Instituto Nacional de Reforma Agraria

2006: Informes de Resultados polígonos 02, 03, 4-A y 4B.

INRA Instituto Nacional de Reforma Agraria

www.inra.gov.bo

Centro de planificación territorial indígena (CPTI)

1996 Los territorios indígenas en Bolivia, una aproximación a su estado actual En: *Artículo Primero Revista de debate social y jurídico* año 1 N° 2. Octubre/diciembre de 1996. Santa Cruz: CEJIS.

TAMBURINI Leonardo y Betancourt Cecilia

2003 Monteverde Símbolo de la lucha indígena por su territorio En: *Artículo Primero Revista de debate social y jurídico* año 1 N°14. Noviembre 2003. Santa Cruz: CEJIS.

SANDOVAL A. Vania

2004. Informe Delegación Presidencial Anticorrupción Santa Cruz, - Sobre supuestas irregularidades cometidas en el proceso de saneamiento del polígono 2 TCO Guarayos de fecha 27 de octubre de 2004.

ALBARRACIN Waldo

2005. Informe del Defensor del Pueblo de Bolivia sobre el proceso agrario y el saneamiento de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Guarayos de fecha 18 de agosto del 2005.

PAREJA Alcides

1979 *Historia del Oriente Boliviano, siglos XVI y XXVII.* Santa Cruz; Colección Centenario, Publicación Universidad Gabriel Rene Moreno 1979

CAPÍTULO VI

DEMANDAS DE TIERRAS INDÍGENAS EN LA AMAZONÍA

Demandas de tierras en la Amazonia Sur
Miguel Gonzáles

Situación actual del proceso de saneamiento y titulación de territorios indígenas en la amazonía Norte
Ignacio Franco

Diarios de campo sobre tierras, bosques y comunidades
Ricardo Cox Aranibar

Demandas de tierras en la Amazonia Sur

Miguel Gonzáles
Abogado de CEJIS Trinidad,
y docente universitario

El año 1984, campesinos e indígenas de todo el país plantearon el proyecto de Ley Agraria Fundamental que abordaba el tema de la tierra como derecho colectivo. Entre 1987 y 1992, la CIDOB, organización indígena del oriente boliviano, trabajó el proyecto de Ley Indígena que pedía el reconocimiento a los territorios indígenas con acceso integral a los recursos naturales.

Territorios indígenas reconocidos con decretos supremos

El 15 de agosto de 1990 los pueblos indígenas del Beni realizaron la primera MARCHA POR EL TERRITORIO Y LA DIGNIDAD, logrando el reconocimiento de Territorios Indígenas en la Amazonía Sur del país a través de Decretos Supremos: Territorio Indígena Chiman (TICH) D.S. No. 22611; Territorio Indígena Multiétnico No.1, D.S. No. 22611 (TIM); Territorio Indígena Sirionó (TIS) D.S. No. 22609; y el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) D.S. No. 22610.

El año 1996 se realizó la II MARCHA INDÍGENA Y CAMPESINA POR EL TERRITORIO, LA TIERRA, LOS DERECHOS POLÍTICOS Y DESARROLLO. La conquista principal fue la aprobación de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como Ley INRA, que permite la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

La Ley 1715 del 18 de octubre de 1996, en su disposición transitoria segunda parágrafo I, establece la titulación inmediata como Tierras Comunitarias de Origen de los Territorios: Chiman (TICH), Multiétnico No. 1 (TIM) Sirionó (TIS), y el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS).

La titulación efectiva de estos territorios recién se produjo el 25 de abril de 1997. En el caso del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), se emitió el Título Ejecutorial TCO - NAL - 000002 a nombre de la Subcentral del Territorio Indí-

gena Parque Nacional Isiboro Sécure sobre una superficie de 1.236.296 hectáreas con 3.317 metros cuadrados. También se emitió el Título Ejecutorial No. TCO-NAL - 000001 a nombre del "Gran Consejo Tsimane Chimane" sobre una extensión de 401.322 hectáreas con 8.050 metros cuadrados.

Igualmente se otorgó el Título Ejecutorial a la TCO Sirionó, a nombre del "Pueblo Indígena Sirionó", sobre una superficie de 62.903 hectáreas con 4.365 metros cuadrados. El Título Ejecutorial No. TCO – NAL - 000004 se emitió a nombre del "Territorio Indígena Multiétnico" sobre una superficie de 343.262 hectáreas con 4.479 metros cuadrados. Las superficies consignadas en estos títulos están sujetas a modificación o confirmación, de acuerdo a los resultados del saneamiento de tierras comunitarias de origen establecidos en la Ley 1715.

Demandas con la Ley INRA

La disposición transitoria tercera, parágrafo I de la Ley 1715, hace mención a 16 nuevas solicitudes de Tierras Comunitarias de Origen interpuestas con anterioridad a esta ley, y para las cuales dispone su inmovilización respecto a nuevas solicitudes y asentamientos, respetando derechos legalmente adquiridos por terceros. Entre estas nuevas solicitudes de TCOs que corresponden a la amazonía sur, se encuentran los territorios: More, Movima I, Itonama, Joaquiniano, todos afiliados a la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB)

Territorio indígena More

La demanda de la TCO More se encuentra ubicada en el Departamento del Beni, Provincia Mamoré, Sección Primera, Cantón Moré. Fue presentada el 30 de agosto de 1996 sobre una superficie de 81.974,0822 hectáreas por el Consejo del Pueblo Indígena More, la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) y la Central de Mujeres indígenas del Beni (CMIB), con el apoyo y asesoramiento jurídico del Centro de Estudios Jurídico e Investigación Social (CEJIS).

Dentro del proceso de saneamiento se dieron los siguientes resultados:

Superficie mensurada en pericias de campo:	80.919,2389 has. (100%)
Superficie ocupada por terceros	20.189,1482 has. (25%)
Superficie a favor de las TCO.	60.753,2162 has. (75%)

El proceso de saneamiento ha concluido con la emisión del Título Ejecutorial No. TCO – NAL - 000026, expediente TCO – 0807 - 0001 a nombre del Consejo del Pueblo Indígena More de fecha 22 de marzo de 2002, con una superficie de 60.753,2162 hectáreas.

Territorio indígena Movima I

Demanda ubicada en el Departamento del Beni, Provincia Yacuma, Sección Primera, Cantón José Agustín Palacios, presentada en fecha 30 de agosto de 1996 por la Subcentral Indígena Movima, Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) y Central de Mujeres Indígenas del Beni (CMIB) con el asesoramiento jurídico del CEJIS.

En el proceso de saneamiento se dieron los siguientes resultados:

Superficie total de pericias de campo	24.357,7489 has. (100%)
Superficie ocupada por terceros:	18.384,7009 has. (75%)
Superficie a favor de la TCO:	5.973,048 has. (25%)

El proceso de saneamiento ha concluido con la emisión del Título Ejecutorial No. TCO - NAL - 000028, Expediente No. TCO – 0804 - 0003 emitido a nombre de la Subcentral del Pueblo Indígena Movima en fecha 22 de marzo de 2002, sobre una superficie de 5.969,2338 hectáreas.

Territorio indígena Itonama

La TCO Itonama se encuentra ubicada en el Departamento del Beni, Provincia Itenez, Sección Primera, Cantones, Magdalena, Versalles, Orobayaya, Sección Segunda, Cantón Mategua. La demanda fue presentada el 4 de septiembre de 1996 por la Subcentral Indígena Itonama, Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), Central de Mujeres Indígenas del Beni (CMIB), con el apoyo y asesoramiento jurídico del CEJIS sobre una superficie de 1.227.363,0000 hectáreas.

El informe de necesidades espaciales elaborado por la entidad estatal competente recomienda para esta TCO una superficie de 701.705,0000 has.

Dentro del proceso de saneamiento, por factores operativos para la etapa de pericias de campo, se procedió a dividir la superficie demandada en 4 polígonos: 1, 2A, 2B y 2C con los siguientes resultados:

Polígono 1	
Superficie mensurada en pericias de campo:	411.934,6409 has. (100%)
Superficie ocupada por terceros :	40.799,8954 has. (10%)
Superficie a favor de la TCO:	372.426,6697 has. (90%)

El proceso de saneamiento en este polígono finalizó con la emisión del Título Ejecutorial No. TCO – NAL - 000041, expediente TCO 08080001 a nombre de la subcentral de Pueblos Indígenas Itonamas, con una superficie de 270.701,0184 hectáreas. La documentación data del 14 de mayo de 2004.

Polígono 2A	
Superficie mensurada en pericias de campo :	296.236,2605 has. (100%)
Superficie ocupada por terceros:	28.832,2165 has. (10%)
Superficie a favor de la TCO:	270.701,0184 has. (90%)

El saneamiento en el polígono 2A concluyó con la emisión del correspondiente Titulo Ejecutorial No. TCO – NAL - 000027, expediente TCO – 0808 – 0001 a nombre de la Subcentral del Pueblo Indígena Itonama, de fecha 22 de marzo de 2002. La TCO abarca una superficie de 372.426,6697 hectáreas.

El total titulado en los dos polígonos precedentes suma a favor de la TCO Itonama la superficie de 643.127,6881 hectáreas

Los dos polígonos restantes, es decir el 2B y 2C, se encuentran paralizados por una fuerte oposición del sector ganadero que sólo admite que prosiga el saneamiento en el Polígono 2C si se completa la superficie recomendada en el informe de necesidades espaciales. La situación se agrava porque el Municipio de Magdalena es manejado por este mismo sector y porque la Subcentral Indígena Itonama está dividida con dos directivas que se encuentran confrontadas.

Territorio indígena Joaquiniano

La TCO Joaquiniana se encuentra ubicada en el Departamento del Beni, Provincia Mamoré, Sección Primera, Segunda y Tercera, Cantones Moré, Las Pampitas, Alejandría Puerto Siles, Santa Rosa de Vigo. La demanda fue presentada al Estado boliviano el 30 de agosto de 1996 sobre una superficie de 345.507,3670 hectáreas por la Subcentral de Pueblos Indígenas de San Joaquín, Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) y Central de Mujeres Indígenas del Beni (CMIB), con el apoyo y asesoramiento jurídico del CEJIS.

En el proceso de saneamiento se dieron los siguientes resultados:

Superficie mensurada en pericias de campo:	342.201,9367 has. (100%)
Superficie ocupada por terceros:	204.428.4338 has. (51%)
Superficie a favor de la TCO:	168.360,7146 has. (49%)

El 17 de noviembre de 2003 se emitió el Título Ejecutorial No. TCO – NAL - 000039, Expediente No. TCO 08070002 a nombre de la Subcentral de Pueblos Indígenas de San Joaquín, con una superficie a favor de la TCO de 168.360,7146 hectáreas.

Demandas presentadas con posterioridad a la Ley 1715

Después de la promulgación de la Ley 1715 del 18 de octubre de 1996, el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social, apoyó la elaboración y demanda de los territorios Canichana -7 de diciembre de 1998-, Cayubaba -2 de agosto de 1999-, Movima II -8 de agosto de 2000-, Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI) -2 de agosto de 1999-, Bella Selva -26 de julio de 2005-.

Todas las demandas fueron presentadas por la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) y las Subcentrales correspondientes.

Territorio indígena Canichana

La Demanda del Territorio Indígena Canichana fue presentada -con apoyo y asesoramiento del CEJIS- el 7 de diciembre de 1998 por la Subcentral del Pueblos Indígena Canichana, Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) y Central de Mujeres Indígenas del Beni (CMIB) sobre una superficie de 33.460,1580 hectáreas. La TCO se encuentra ubicada en el Departamento del Beni, Provincia Cercado, Sección Primera; Provincia Mamoré, Sección Primera y Segunda; Provincia Yacuma, Sección Primera; Provincia Moxos, Sección Primera.

En el proceso de saneamiento se dieron los siguientes resultados:

Superficie mensurada en pericias de campo:	49.958,3017 has. (100%)
Superficie ocupada por terceros:	27.978,1232 has. (54%)
Superficie a favor de la TCO:	23.302,2601 has. (46%)

A la fecha el proceso de saneamiento se encuentra en la etapa de Evaluación Técnica Jurídica.

Territorio indígena Cayubaba

El Territorio Indígena Cayubaba se encuentra ubicado en el Departamento del Beni, provincias Moxos y Yacuma, cantones San Ignacio y José Agustín Palacios, respectivamente. La demanda fue presentada en fecha 2 de agosto de 1999 por la Subcentral Indígena Cayuba, Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), Central de Mujeres Indígenas del Beni (CMIB) con el asesoramiento y el apoyo jurídico del CEJIS sobre una superficie de 651.839,6119 hectáreas.

En el proceso de saneamiento la superficie demandada se dividió en dos polígonos de trabajo. En el polígono 1 se dieron los siguientes resultados:

Polígono 1	
Superficie mensurada en pericias de campo:	264.009,4952 has. (100%)
Superficie ocupada por terceros:	117.143,8420 has. (72%)
Superficie a favor de la TCO.:	46.865,6531 has. (18%)

A la fecha se encuentra en la etapa de Exposición Pública de Resultados

Polígono 2	
Superficie mensurada en pericias de campo:	490.199,9557 has. (100%)
Superficie ocupada por terceros:	325.695,3124 has. (78%)
Superficie a favor de la TCO.:	109.900,9489 has. (22%)

Situación actual: Evaluación Técnica Jurídica

Superficie a favor de la TCO pol. 1 y pol. 2: 155.766,6020 hectáreas.

Territorio indígena Movima II

La demanda Movima II se encuentra ubicada en el Departamento del Beni, Provincia Mamoré, Sección Primera, Cantón San Joaquín; Provincia Yacuma, Secciones Primera y Segunda, Cantón Santa Ana y Exaltación respectivamente. Fue presentada el 8 de agosto de 2000 sobre una superficie de 2.205.015,7620 hectáreas por la Subcentral Indígena Movima, Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) y Central de Mujeres Indígenas del Beni (CMIB) con el asesoramiento jurídico del CEJIS.

Dentro del proceso de saneamiento se dividió operativamente en 7 polígonos de trabajo: 1A, 1B, 2A, 2B, 2C, 2D, 3, encontrándose en la actualidad en la etapa de pericias de campo.

Territorio indígena Mojeño Ignaciano

La demanda del Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI) fue presentada el 2 de agosto de 1999 por la Subcentral de San Ignacio de Mojos, Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) y la Central de Mujeres Indígenas del Beni (CMIB) con el asesoramiento y apoyo jurídico del CEJIS. Actualmente esta Subcentral ya no está afiliada a la CPIB y pertenece orgánicamente a la Central de Pueblos Étnicos Mojeños (CPMB).

El territorio en cuestión se encuentra ubicado en el Departamento del Beni, Provincia Moxos, Sección Primera, Cantón San Ignacio; Provincia Yacuma, Sección Primera, Cantón José Agustín Palacios.

Superficie mensurada en pericias de campo: ....89.949,4269 has. (100%)
Superficie ocupada por terceros: .....35.368,1874 has. (40%)
Superficie a favor de las TCO.: .....54.581,2395 has. (60%)

Actualmente se encuentra en la etapa de Evaluación Técnica Jurídica.

Territorio indígena Bella Selva

Nombre del territorio: ..... Bella Selva
Pueblo Indígena: ..... Mojeño
Organización Indígena demandante: ..... Subcentral Indígena Bella Selva
Número de comunidades: 01
Ubicación geográfica : ..... Departamento del Beni, Provincia Marban, Cantones San Andrés y Peroto.
Superficie demandada : ..... 19.276,8384 has.
Fecha presentación demanda:..... 26 de julio de 2005

Proceso de saneamiento

Determinación Área de SAN-SIM oficio:.....9 de septiembre de 2005 sobre .....una superficie de 19.276,8384 has.
Resolución instructoria: ..... 19 de septiembre de 2005 sobre ..... una superficie de 19.276,8384 has.
Pericias de campo: ..... 6 de octubre de 2005.
Situación actual : ..... Pericia de Campo

Conclusiones

El proceso de saneamiento se ha convertido en un trámite demasiado largo, como se puede evidenciar, existen demandas de territorios indígenas producto de la marcha indígena de 1990 que hasta la fecha no han concluido el trámite, como el caso de la TCO CHIMAN, TCO TIPNIS, TCO TIM, ubicadas en la amazonia sur.

Las demandas presentadas con la Ley 1715 del 18 de octubre de 1996, a más de nueve años de vigencia, tampoco han concluido, como es el caso de la TCO CAYUBABA, TCO CANICHANA, MOVIMA

II, TCO TIMI. Esto evidencia nuestra primera afirmación: el proceso de saneamiento de tierras, en la práctica se ha convertido en burocrático y largo porque así lo han diseñado los funcionarios del INRA a través de resoluciones administrativas.

La corrupción de algunos malos funcionarios del INRA es otra causa para que los procesos de saneamiento no hubieran avanzado. En los procesos de saneamiento de las TCOs a los que el CEJIS hizo seguimiento, varios de estos trabajadores han actuado como abogados de ejercicio libre asesorando a ganaderos y terceros, perjudicando los intereses de los pueblos indígenas y creando conflictos donde no existían. A esto se suma la falta de preparación de los responsables técnicos y jurídicos de las brigadas del INRA, que no han tenido la capacidad de resolver los conflictos de sobreposición y límites en campo, que se presentaron en el proceso de saneamiento, desperdiciando la ventaja de tener a las partes en el terreno.

El CEJIS, conjuntamente con las organizaciones demandantes, ha presentado denuncias contra los malos funcionarios por irregularidades en el ejercicio de sus funciones. El INRA por su parte, generalmente ha respondido retirando al funcionario de esa TCO y enviándolo a otra, o asignándole cargos de más responsabilidad donde sigue repitiendo su conducta de asesoramiento y parcialidad con los terceros, lo que ha obligado a iniciar procesos judiciales, en este caso acciones de tipo penal, porque no se trata de simples errores, sino de la comisión de delitos tipificados en el código penal.

Existen diversas irregularidades en el proceso de saneamiento, como las transferencias elaboradas recientemente pero con fechas que datan de 1980, y que aparecen impresas en láser, lo que demuestra su reciente elaboración. Otra anomalía es la alteración de la cantidad de ganado en las fichas catastrales. Por ejemplo, en una propiedad de la TCO TIM denominada "La Cruz" con 447 cabezas de ganado anotadas en la ficha catastral registradas en campo, el funcionario del INRA añadió el número 1 delante de la cantidad 447 a objeto de favorecer a terceros, así en la revisión de carpetas que se realiza conjuntamente con los dirigentes y técnicos indígenas, aparecen 1.447 cabezas de ganado para justificar las 5.000 has que no cumplían la FES.

De acuerdo a la norma vigente, una cabeza de ganado justifica 5 has; funcionarios del INRA han mensurado en pericias de campo propiedades ganaderas por encima de comunidades indígenas, creando conflictos de sobreposición, como el caso de la comunidad "Mercedes del Apere" de la TCO TIM, que aparece al interior de un predio ganadero denominado "San Antonio" en cuya ficha catastral figuran más de 15 marcas de ganado diferentes.

Otro caso similar se presenta en el cementerio de la comunidad Puerto San Borja, que producto de la mensura aparece dentro del predio ganadero "Tajibal" en la misma TCO. En las evaluaciones técnicas jurídicas también existen irregularidades, pues los poseedores ilegales asentados con posterioridad a la promulgación de la ley –como prueban las declaraciones juradas realizadas por ellos mismos-, indican que su asentamiento data del año 2000. Los funcionarios del INRA los consideraron poseedores legales.

También existen propiedades supuestamente ganaderas, que en las pericias de campo sólo tienen 10 cabezas de ganado y sin embargo el INRA les mensura más de 2.000 has, cuando es evidente que no cumplen la función económica social.

Los técnicos del INRA dividen el predio en cuatro propiedades de 500 has para convertirlas en pequeñas propiedades ganaderas y beneficiar a terceros con la adjudicación simple. Pese a la presencia de mojones rojos que advierten sobre conflictos entre partes, los funcionarios del INRA -sin agotar las instancias de conciliación- consolidan territorios a favor de terceros. Así se pueden ir detallando las irregularidades en las distintas TCOs del Departamento del Beni que serán publicadas en su oportunidad.

Ante este panorama, es urgente modificar las etapas de saneamiento en las distintas modalidades para agilizar el proceso de saneamiento y concluirlo con celeridad. Al respecto, se sugiere proceder a la mensura por cantones o provincias barriendo con todos los tipos de propiedades existentes en el área, porque lo que sucede ahora en el SAN-SIM a pedido de partes -como su nombre lo indica- es que cada propietario solicita el saneamiento de su predio y sólo se avanza en parte. Si el Estado quiere concluir el trámite de saneamiento debe implementar en todo el país la modalidad del SAN SIM DE OFICIO por áreas o polígonos grandes que abarquen cantones o provincias.

Para disminuir la corrupción se plantea que los funcionarios del INRA sean contratados por un tiempo mínimo de un año, garantizando su estabilidad y control. En todos estos años se han contratado trabajadores por 60 y 90 días como parte del cuoteo político, y además con la prevención que no serían recontratados; esta permanencia corta en la institución ha incentivado que se dediquen a cometer actos ilegales.

Es igualmente importante capacitar de forma permanentemente a los funcionarios técnicos y jurídicos. En el último tiempo, la Dirección Departamental del INRA Beni, ha reemplazado al personal calificado, principalmente tipógrafos e ingenieros geodestas, por ingenieros agrónomos cuya formación es totalmente diferente, además que los trabajos que han realizado dejan mucho que desear y adolecen de errores graves que retrasan y obstaculizan el proceso de saneamiento. El INRA no ha cuidado sus recursos humanos formados desde la promulgación de la ley y es otro factor que ha contribuido a la demora en el proceso de saneamiento.

Por último, se plantea que el proceso de saneamiento comience por una etapa técnica de mensura por áreas o polígonos grandes, donde previo cumplimiento de las formalidades -publicaciones y avisos correspondientes a los propietarios- , se proceda

a la mensura técnica para obtener datos actuales de los predios y/o terrenos, ya que los planos anteriores adolecen de irregularidades y sólo sirven como referencia.

Una vez concluida la mensura de todos los tipos de propiedad, los supuestos dueños deberán presentar la documentación respectiva que acredite su derecho propietario o posesión legal, ingresando a una etapa de valoración jurídica de la documentación presentada, para que posteriormente se emitan las resoluciones finales de saneamiento. De esta manera, el Estado tendrá información exacta por cantones o provincias de la cantidad de propiedades que existen en el área, y no como sucede actualmente, que debe armar un rompecabezas por área.

Situación actual del proceso de saneamiento y titulación deTerritorios Indígenas en la Amazonía Norte

Ignacio Franco Semo
Ingeniero Agrónomo, coordinador de CEJIS-Riberalta
y asesor de los pueblos indígenas del norte amazónico
en el proceso de saneamiento y titulación de sus territorios.

Contexto social del Norte Amazónico

El contexto social en el norte amazónico, los últimos años se ha caracterizado por la mayor articulación de los grupos de poder (económico y político) de la región, quienes en afán de mantener la concentración de la tierra y el dominio mercantil de los recursos naturales, provocan la confrontación y resolución antagónica del conflicto a través de hechos de violencia contra los actores sociales ligados directamente al uso y aprovechamiento de estos recursos, como son los indígenas, campesinos y zafreros de la castaña.

Todo esto apoyado y promovido por funcionarios de los últimos gobiernos, que tienden a colapsar el proceso agrario -reiniciado el año 1996, con la promulgación de la Ley 1715, más conocida como ley INRA- mediante la aprobación de normas relativas a la tierra y los recursos naturales de contra-reforma; y en el caso de la amazonía norte, promoviendo desde el Estado la cooptación de la dirigencia de algunas organizaciones campesinas, para facilitar la "concertación" entre los actores privados y sociales y viabilizar la promulgación de los antiguos instrumentos y proyectos legales de corte empresarial barraquero, como la restitución del "decreto barraquero"[1], que fue anulado en julio del año 2000 con la marcha de las organizaciones indígenas y campesinas.

La restitución de los alcances del "decreto barraquero" ha tratado de implemen-

[1] El D.S. 25532, anulado con la marcha indígena campesina del año 2000, pretendía la conversión de las antiguas barracas a concesiones forestales, eludiendo directamente el proceso de saneamiento de la propiedad agraria. Esto significaba dejar intacta la estructura de la tenencia de la tierra donde más de 3,5 millones has. están en poder de menos de doscientos barraqueros, en desmedro de los derechos de más de 500 comunidades indígenas y campesinas.

tarse a través de la promulgación del D.S. 27572 (17 de junio de 2004), que además de ratificar la demanda del sector campesino del norte amazónico para acceder a las 500 has. por unidad familiar en comunidades -reconocida en el D.S. 25848 obtenido por indígenas y campesinos de la región durante la marcha del año 2000-; en su segunda parte y de manera totalmente ilegal, establece la conversión de barracas a concesiones forestales, burlando los alcances del proceso de saneamiento agrario.

Desde esta perspectiva, se proyecta una dinámica de intervención, debilitamiento y represión de las organizaciones sociales, que termina por desarticular el Bloque de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Norte Amazónico de Bolivia (BOCINAB), concebido por los sectores sociales precisamente para contrarrestar estas amenazas de los grupos de poder económico y político de la región.

Esta incidencia política-estatal, articulada al poder regional para el ejercicio de la violencia organizada y la exclusión institucionalizada, ya no repara en pasar de las amenazas y amedrentamiento a la toma de las oficinas de instituciones ante la tolerancia de las autoridades competentes, comenzando por el INRA-Riberalta. Sus acciones prosiguieron en contra de las ONG's, como el avasallamiento de las oficinas del CEJIS en esta localidad en enero de 2005, con la decisión -totalmente atentatoria al estado de derecho- de expulsarlas de la región amazónica, con el argumento que estas instituciones son las causantes de los conflictos entre los sectores, cuando ahora los indígenas y campesinos, de manera organizada y articulada, comienzan a ejercer sus derechos colectivos relativos a la tierra y los recursos naturales.

Otro foco de conflictos sociales en la región, surge a raíz de la relación laboral de los zafreros de la castaña con los denominados barraqueros. Esta actividad de recolección del principal producto de los bosques amazónicos, somete anualmente en las barracas -en condiciones desventajosas- a más de cinco mil familias, quienes antes de cada zafra (entre noviembre y diciembre), realizan movilizaciones sociales y algunas acciones de hecho para ser atendidos en sus demandas de mejoras en el pago por zafra.

Este último sector social, cuando es empatronado, es el que menos ingresos percibe y se lleva la parte más sacrificada en la cadena productiva. Sin embargo y paradójicamente, no puede ni podrá acceder a la propiedad de las áreas castañeras donde realiza cada año su actividad, porque el Decreto Supremo 27572 (aprobado en junio del año 2004) que establece la conversión de barracas en concesiones forestales[2], se complementa con la promulgación del D.S. 28140 (mayo de 2005), que determina una

[2] El D.S. 27572, en su segunda parte, plantea la conversión de barracas a concesiones forestales de 15.000 Has. sin embargo, la mayoría de las barracas tienen superficies mayores, por lo que en la practica, los barraqueros consolidarán la totalidad de áreas en su poder a través de la parcelación para los trámites a nombre de familiares y "palos blancos".

nueva categoría de propiedad rural: la "propiedad forestal", denominada así por este decreto. Este último reconocimiento, no sólo le concede el derecho para la explotación forestal, sino que le otorga de manera definitiva la propiedad de grandes extensiones, legalizando la concentración de la tierra en manos de unos cuantos e impidiendo la identificación de extensiones fiscales para la democratización de la tenencia de la tierra y los recursos naturales.

En la misma cadena productiva de la castaña, se encuentra el sector fabril, que durante los primeros meses de cada año desarrolla movilizaciones sociales demandando mejoras a sus miserables salarios y precarias condiciones laborales, como el trabajo a destajo, que obliga a trabajar más de las ocho horas legales, con el apoyo de varios miembros de la familia para contar con un ingreso económico de subsistencia. Estas acciones sociales son resistidas tenazmente por los empresarios de las beneficiadoras de la castaña (que son también en buena proporción, hacendados de las antiguas barracas); situación que cada año se agudiza por la ambigüedad del gobierno que no interviene ni fija una posición, con el argumento que es un conflicto laboral entre privados.

Uno de los últimos episodios suscitados por la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales, tuvo como escenario la provincia Iturralde del Departamento de La Paz, concretamente en el área de recolección de castaña disputada entre la comunidad Ojaqui y la barraca Los Ángeles, dejando como saldo la perdida de cuatro vidas humanas (zafreros de la castaña e indígenas). Las investigaciones preliminares, identifican como autores intelectuales a los barraqueros y comerciantes de la castaña, sin embargo, como muchos otros casos de las mismas características en la zona, han quedado impunes.

En la oportunidad, más bien fueron utilizados por los barraqueros como principal argumento para reposicionar en el ámbito regional y nacional su demanda, para obtener la propiedad forestal aprovechando los alcances del Decreto Supremo 28140. A través de una propuesta carente de fundamentos legales, los barraqueros también pretendían incorporar modificaciones a la norma para la valoración de la FES (Función Económica Social), en la región norte amazónica, con claras intenciones de revertir los resultados o incluso colapsar el proceso de saneamiento agrario.

Este contexto repercute de forma negativa en el proceso de saneamiento de tierras a nivel regional y particularmente en los territorios indígenas, los mismos que durante los dos últimos años han sido paralizados en sus etapas conclusivas, sobre todo cuando se tienen que materializar las resoluciones ejecutoriadas en los predios de terceros identificados en los territorios indígenas. Sin embargo, si se contrasta con los avances obtenidos en el reconocimiento legal, queda la satisfacción de los pueblos indígenas de haber avanzado en gran parte, pero con la impotencia de no poder ejercer sus derechos en la totalidad del territorio,

porque las autoridades del Estado no toman la decisión política de hacer cumplir las resoluciones, exponiéndolos a constantes enfrentamientos.

En este contexto, las demandas de consolidación de tierras campesinas que se tramitan a través del saneamiento simple de oficio en el norte amazónico, también han sido paralizadas, teniendo en cuenta importantes avances a favor de los campesinos en el departamento de Pando, pero con el riesgo inminente de no poder satisfacer sus necesidades territoriales a través de la compensación, para acceder a las 500 Has. por unidad familiar en cada una de las comunidades, debido a las amenazas que representan la aplicación del decreto barraquero y forestal. En la Provincia Vaca Diez, la situación es más delicada debido a que los trabajos de campo están más retrasados y las pocas áreas identificadas como fiscales que les garanticen la compensación.

A continuación presentamos cada uno de los procesos de saneamiento de las TCO's del norte amazónico, con énfasis en sus etapas finales, teniendo en cuenta que en una anterior oportunidad (Revista Artículo Primero N° 14: 50 años de reforma Agraria; páginas 311 al 348)[3], se hizo un recuento de los sucesos relevantes del proceso en la región.

1. Saneamiento en la TCO Multiétnico II: *Un proceso legalmente concluido pero con actividades técnicas pendientes*

1.1 Datos Generales de la TCO

Esta TCO fue demandada por la Central Indígena de la Región Amazónica Bolivia (CIRABO) el año 1996, junto a las 16 demandas de tierras bajas, y fue admitida junto con la aprobación de la nueva ley agraria 1715 (más conocida como INRA). El plazo establecido para su titulación fue de 10 meses[4] y presenta las siguientes características generales:

Ubicación político-administrativa

Departamento del Beni, Provincia Vaca Díez, Sección Primera, Cantones Riberalta, Concepción y Florida. Departamento de Pando, Provincia Madre de Dios, Sección Primera, Segunda y Tercera, Cantones de Agua Dulce, Trinidad, Exaltación, Chomillos y Bolívar, respectivamente; y Provincia Manuripi, Sección Segunda, Cantones San Pablo y Maravilla.

[3] Articulo elaborado por Cliver Rocha e Ignacio Franco, miembros del CEJIS, publicado en el mes de octubre del año 2003, en la revista de debate social y jurídico Artículo Primero N° 14: 50 años de Reforma Agraria.

[4] La disposición Transitoria Tercera de la Ley 1715 establece que: I. "En relación a las 16 solicitudes de Tierra Comunitaria de Origen interpuestas ..."; IV.- "Las indicadas Tierras Comunitarias de origen serán tituladas en el término improrrogable de diez (10) meses; computables a partir de la publicación de la Ley, previa ejecución del saneamiento..."

Pueblos Indígenas Beneficiarios:	Esse Ejja, Tacana y Cavineño
Comunidades Beneficiarias:	30 (24 Tacana; 4 Esse Ejja y 2 Cavineña)
Población Beneficiaria:	4.071 Habitantes en 809 familias (proyección al año 2006 en base a datos MAIPO 2000).
Superficie Inmovilizada:	441.470,5998 has.
Superficie total objeto de mensura:	514.990,7131 has.
Recomendación superficial del Informe de Necesidades:	407.585 has. (año 2000)
Superficie Titulada a la TCO:	407.585 has. (289.470,9480 el año 2001 y 118.114,0520 has. la gestión 2005)

1.2. Síntesis retrospectiva del proceso de saneamiento

La consolidación del Territorio Multiétnico-II (también conocido como TIM-II) ubicado en el norte amazónico, fue la primera experiencia en el proceso de saneamiento de los territorios indígenas. Comenzó con la Resolución Determinativa N° R – ADM – TCO – 001 – 98 (de 25 de febrero de 1998) y en junio del mismo año empezó el saneamiento propiamente dicho a través de la Resolución Instructoria N° TCO/BN/001/98 (20 de junio de 1998), con la campaña pública y las Pericias de Campo. Esta última fase se ejecutó entre julio de 1998 y mayo del año 2000. Este periodo prolongado podría justificarse porque tanto en gabinete como en las pericias de campo se identificaron un total de 113 terceros o particulares (97 individuales y 16 comunidades campesinas),sin embargo, lo que más retrasó esta etapa del proceso fueron las constantes irregularidades cometidas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), a través de la emisión de resoluciones y normas técnicas aprobadas ilegalmente; además de las presiones de los terceros para que la brigada del INRA retorne en varias oportunidades a verificar supuestas mejoras de sus predios para que justifiquen el cumplimiento de la función económica-social (FES).

La superficie mensurada durante las pericias de campo en el perímetro de la demanda, fue superior a la inmovilizada porque en algunos predios sus límites excedían las áreas determinadas para el saneamiento. Se debe destacar que del total mensurado (514.990,7131 has), los terceros individuales reclamaron aproximadamente 163.000 has. y las comunidades campesinas sumaron un aproximado de 89.000 has. Entre ambos significaba más del 50% de la superficie demandada por los indígenas.

La Evaluación Técnica-Jurídica concluyó en septiembre de 2000, y como resultado del control social ejercido por los demandantes con el acompañamiento del CEJIS, las superficies mensuradas a los

predios de terceros fueron drásticamente recortadas; mientras que las superficies mensuradas para las comunidades campesinas fueron ratificadas. Esto se refleja en que: 68 terceros apenas consolidan una superficie de 13.155 has. y 16 comunidades campesinas fueron reconocidas en una superficie 86.211,1436 has.

Como resultado de la marcha del año 2000[5], el gobierno prometió agilizar la titulación de los territorios indígenas demandados en 1996, y los demandantes consiguieron la resolución de dotación y titulación de 391.120 has. a favor de los pueblos indígenas. Sin embargo, debido a que una vez conocidas las resoluciones prediales, 37 terceros plantearon recursos de impugnación ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN) –recurso previsto en el Art. 68 de la Ley INRA- quedó en suspenso la aplicación de la resolución y pese a estar ejecutoriada no pudo efectivizarse, por lo que el INRA emitió una nueva Resolución (R - ADM - TCO-TIT-0100/2001 de 21 de febrero de 2001) para titular todas las áreas libres de impugnaciones y disponibles para la TCO. Con la Ejecutoria de esta Resolución, el INRA firmó y entregó el primer título ejecutorial del territorio N° TCO-NAL 00015 con una superficie de 289.470,9480 has., quedando pendientes 118.114,0520 has., para complementar la recomendación del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios - MAIPO[6], del año 2000.

Durante el año 2001, el TAN emitió sentencias sobre la totalidad de los procesos contencioso – administrativos (37), interpuestos por terceros, declarando para 24 predios la reposición de la etapa de Exposición Pública de Resultados[7]. Las 13 demandas restantes no prosperaron o concluyeron con resoluciones adversas para los terceros.

Con mucho retraso, a finales del año 2002 (31 de octubre a 14 de noviembre de 2002), y después de innumerables gestiones realizadas por los demandantes ante las autoridades correspondientes, el INRA decide ejecutar la etapa de Exposición Pública de Resultados determinada por el TAN para los 24 terceros, emitiendo nuevas resoluciones (tanto administrativas como supremas) entre los meses de abril de 2003 a marzo de 2004 para la totalidad de predios que participaron en la Exposición Pública de Resultados.

Para seguir dilatando el proceso y evitar la consolidación territorial a favor de la TCO,

[5] "Marcha por el Territorio y los Recursos Naturales" iniciada por indígenas y campesinos en el Norte Amazónico en junio de 2000, para exigir la anulación del Decreto Barraquero (25532) y la ejecución de Saneamiento en la región.

[6] El Informe del MAIPO, aceptado y validado por los pueblos indígenas demandantes durante la marcha del año 2000, recomienda 407.585 Has como superficie suficiente para garantizar el desarrollo de los pueblos indígenas que conforman la TCO.

[7] La Disposición Transitoria Segunda del D.S. 25848, determina omitir la Exposición Pública de Resultados para todos los procesos de las demandas admitidas el año 1996; sin embargo fue declarada ilegal por el Tribunal Constitucional, por lo que el TAN en sus sentencias agrarias determina cumplir con esta etapa del proceso normal de saneamiento.

del total de terceros que pasaron por la Exposición Pública de Resultados, 16 interpusieron nuevos recursos de impugnación ante el TAN, y por falta de fundamentos legales concluyeron con sentencias agrarias adversas a las pretensiones de estas personas y por ende favorables a las expectativas de los indígenas del TIM-II.

1.3. Últimas etapas del Proceso:

a) Resolución de Dotación Complementaria o Compensatoria.

Una vez ejecutoriadas la totalidad de resoluciones de los predios de terceros pendientes (debido a las impugnaciones), en octubre de 2004 el INRA Nacional emitió la Resolución de Dotación y Titulación (N° RADT-ST 288/2004) a favor de los indígenas por una superficie de 118.114,0520 has. A partir de esta medida, los pueblos demandantes esperaban el cumplimiento de los plazos para su ejecutoría y que se proceda a emitir el segundo Título Ejecutorial a favor del Multiétnico II, sin embargo, la inmediata titulación no se concretó por la arbitrariedad con la que actuaron los funcionarios del INRA Nacional que excluyen áreas imprescindibles para las comunidades indígenas, como las áreas de recortes a los terceros en la parte central de la TCO, concretamente en las proximidades al predio San Pedro.

A exigencia de la dirigencia de la CIRABO y de representantes de la TCO, este mal intencionado error fue subsanado en febrero de 2005 a través de la Resolución Rectificatoria (N° RA-ST 0038/2005). Sin embargo, y como complemento a las dificultades, se detectaron otros errores relacionados con la identificación de áreas fiscales, al incorporar en la resolución áreas tituladas a un predio particular, por lo que la CIRABO y los pueblos demandantes prosiguen las gestiones para obtener la segunda titulación.

Una de las últimas dificultades para obtener la segunda titulación, derivó del reclamo de la comunidad campesina de Blanca Flor (incluida en el saneamiento del territorio), que reivindica nuevamente un área histórica que supuestamente el INRA habría excluido en su resolución final de titulación para la comunidad. Al respecto, cabe resaltar el desprendimiento de los habitantes de la TCO, quienes después de varios años de disputa accedieron a un arreglo extra-jurídico, pese a que el INRA y el TAN, ya habían emitido resoluciones definitivas. Con la flexibilización de la demanda de Blanca Flor, se viabilizó un acuerdo por el que cada una de las partes en conflicto accede al reconocimiento del derecho propietario sobre el 50% del área en disputa, con lo que concluyó el problema.

Entonces quedó expedito el camino para la emisión de una nueva Resolución Rectificatoria (N° R-ST- 0176/2005 de fecha 8 de julio de 2005), que permitió ajustar tanto la deficiencia en la identificación de áreas a favor de la TCO, como excluir las áreas determinadas en los acuerdos antes mencionados.

b) La emisión del segundo Titulo Ejecutorial

Como parte de los acuerdos de la movilización nacional de la Sexta Marcha[8], una vez publicada y ejecutoriada la Resolución, el INRA emitió el segundo Título Ejecutorial a favor de los habitantes de la TCO. La entrega oficial a la CIRABO se realizó el 13 de octubre de 2005, y en un acto especial (organizado por la dirigencia del territorio) los representantes de todas las comunidades beneficiarias participaron de la entrega simbólica del mencionado título. Entonces finalizó la parte legal del proceso que se prolongó por más de siete años con muchas dificultades y grandes sacrificios, tanto de los dirigentes y técnicos indígenas, así como de la mayoría de los habitantes del territorio.

1.4. Ejecución de Replanteos y Desalojos: *Resistencia armada de latifundistas impide el ejercicio del derecho al territorio reconocido a los pueblos indígenas en títulos ejecutoriales*

Una de las últimas actividades del saneamiento agrario, es efectivizar el cumplimiento de las resoluciones emitidas y ejecutoriadas al finalizar el proceso. En el caso del territorio Multiétnico-II, 39 fueron las resoluciones prediales que determinaron el procedimiento técnico de campo denominado replanteo, consistente en materializar en el terreno las áreas que consolidarán predios de terceros o particulares, de acuerdo al cumplimiento de la función económica – social demostrada durante el proceso de saneamiento y determinada en cada una de las resoluciones finales. Este procedimiento sufrió retrasos permanentes por parte del INRA, primero con el argumento que debía esperarse la ejecutoria de todas las resoluciones, luego la falta de recursos económicos y otras excusas para eludir su responsabilidad y permitir la articulación de los terceros para resistir estas actividades conclusivas del proceso.

Entre diciembre de 2002 y septiembre de 2004, la brigada de replanteo del INRA ejecutó este procedimiento en 27 predios de particulares y fue suspendido ante la articulación de los latifundistas, quienes se resisten a cumplir con los resultados del saneamiento, porque esto significa perder el dominio y control de grandes extensiones de áreas con importantes recursos naturales como castaña, madera y potencial gumífero[9].

[8] Durante la primera semana de septiembre del año 2005, las organizaciones sociales de tierras bajas, ante el rechazo del paquete agrario de contra-reforma, determinan una concentración social en la ciudad de Trinidad para iniciar la 6ta. Marcha "por la Tierra, los Recursos Naturales y la Asamblea Constituyente". Ante los acuerdos entre gobierno y organizaciones sociales esta medida fue suspendida antes de haberse iniciado la caminata.

[9] Estas áreas fueron aprovechadas de manera irracional en base a normas anteriores que lograron por favores políticos que les permitían grandes concentraciones de tierras; una vez promulgadas la Ley Forestal y la del Servicio Nacional de reforma Agraria los supuestos propietarios se resistieron a someterse a ellas y a cumplir con los requisitos establecidos para demostrar el cumplimiento de la FES.

Durante la gestión 2005, el INRA reinició las actividades de replanteo en el territorio, con el objetivo de concluir el trabajo pendiente en 12 predios; sin embargo, los terceros pasaron de las amenazas a la toma de acciones de hecho y constituyeron un grupo armado para resistir en campo las actividades del INRA. Esto sucedió primero en la TCO Tacana Cavineño y luego en la Chácobo – Pacahuara, por lo que se suspendieron definitivamente las actividades del INRA en la región, cumpliendose el replanteo solamente en cinco predios, durante la gestión 2005. También resultaron afectadas las actividades de desalojo para predios particulares pendientes desde el año 2001, pues en el proceso de saneamiento se demostró el incumplimiento de la Función Económica Social - FES.

En el Multiétnico-II, veinte fueron los predios determinados para ejecutar el desalojo, sin embargo, ante la exigencia de los dirigentes indígenas, el INRA departamental (Beni) asumió la responsabilidad de ejecutar la disposición en la gestión 2005. Lo paradójico fue que la brigada del INRA formalizó el desalojo en 17 de los predios de particulares, los cuales años atrás ya habían sido desocupados o sólo eran reclamados en la época de zafra de castaña. Es decir que se hizo desalojo donde no había ocupación o resistencia de parte de los terceros, dejando pendientes tres predios donde los terceros ocupan áreas y aprovechan los recursos naturales que formalmente corresponden a las áreas tituladas a los pueblos indígenas del territorio.

En este sentido, es imprescindible que el nuevo gobierno asuma una política agraria y tome la decisión de restituir la institucionalidad, o mejor dicho terminar de establecer el estado de derecho en la región norte amazónica, evitando así la sobreposición de la fuerza y la influencia político-partidaria (imperante hasta nuestros días) sobre la legalidad, que sin duda perjudica principalmente a los sectores vulnerables, como los indígenas y campesinos.

1.5. Perspectivas y Desafíos: *Proceso de fortalecimiento de Capacidades para la Gestión Territorial Indígena*

Ante la resistencia de los terceros a la ejecución de los replanteos y desalojos, a fines de 2005, los representantes de las comunidades y la dirigencia de la TCO, suscribieron acuerdos con aquellos que tienen predios pendientes, para permitir a los particulares que en la zafra de castaña (2005-2006) mantengan el control de algunas áreas de recolección de la castaña o tengan la prioridad en la comercialización de este recurso, con la condición de permitir el replanteo de sus predios. Pese a esto, el INRA no ha tenido la decisión de ejecutar el mismo, argumentando falta de garantías para su personal. Esta situación hace prever que mientras no se defina una política de Estado para la conclusión del saneamiento, que incluya el restablecimiento de la institucionalidad, no estará asegurada la conclusión de los replanteos de siete predios; menos aún de los tres desalojos pendientes, donde se necesitaría el auxilio de la fuerza pública.

Por otro lado, se debe destacar el proceso para fortalecer capacidades de las instancias organizativas iniciado por los habitantes del territorio, quienes desde el año 2003 decidieron realizar el diagnóstico de su problemática territorial, identificando las dificultades para la consolidación real del territorio, así como las potencialidades con las que cuentan para emprender una verdadera gestión territorial que sea la base para el mejoramiento de sus condiciones de vida, en tiempos en que el Estado Nacional -atendiendo la lucha por las reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas- viene reconociendo los derechos territoriales a través de la titulación de los espacios de ocupación ancestral de los pueblos.

Este proceso ha continuado con el análisis de los factores que inciden en las relaciones de dependencia económica y social, así como de los elementos que caracterizan a la organización representativa de los pueblos indígenas y que serán la base para avanzar en la gobernanza territorial, entendida como la situación que les permita contar con representantes legítimos, un sistema normativo que regule la relación entre los diferentes actores, establezca y regule los mecanismos en la aplicación de sanciones a quienes infrinjan las reglas establecidas dentro del territorio.

La reflexión y toma de decisiones participativas, se desarrolla en talleres comunales y eventos de concertación y diálogo interétnico, con la participación de representantes de las comunidades y pueblos que conforman la TCO. Los primeros resultados se reflejan en la definición de lineamientos básicos para la elaboración de un Plan de Gestión Territorial Indígena, en base a la visión de cada uno de los pueblos indígenas, pero también a los acuerdos y consensos interétnicos, reconociendo las particularidades de cada parcialidad.

En todo este proceso se pueden verificar los resultados a través de la concertación de normas internas expresadas en el Estatuto Orgánico de la TCO, el cual hace énfasis en el uso y aprovechamiento de recursos naturales y establece los mecanismos de acceso a las áreas territoriales de la TCO. Otro logro es el avance en el fortalecimiento de las instancias representativas de la TCO (Capitanías, Directiva de la TCO) las que han demostrado una mayor cohesión territorial, así como el mejoramiento de las capacidades de negociación con agentes externos y la toma de decisiones colectivas a favor del territorio. Todo esto hace prever que a mediano plazo, los habitantes del territorio contarán con un Plan de Gestión Territorial que puede resultar beneficiado con los cambios que puedan generarse en el proceso constituyente en marcha.

2. Saneamiento de la TCO Chácobo-Pacahuara: *La continuidad en la reivindicación de la territorialidad indígena.*

2.1. Datos Generales de la TCO

La TCO Chácobo-Pacahuara es otra de las demandas del año 1996, y en el norte amazónico, fue el segundo territorio donde se ejecutó el proceso de saneamiento. Sus características generales son las siguientes:

Ubicación Político-Administrativa:	Departamento del Beni; Provincias Vaca Diez y Yacuma, Sección Primera y Segunda; Cantones, Ivon y Exaltación, respectivamente.
Organización Demandante:	CIRABO y Capitanía Chácobo – Pacahuara
Pueblos Beneficiarios:	Chácobo, Pacahuara, Cavineño y Tacana.
Comunidades Beneficiarias:	13 comunidades (10 Chácobo, 1 Pacahuara, 1 Cavineña y 1 Tacana) y 7 puestos o asentamientos menores del pueblo Chácobo al interior de la demanda.
Población Beneficiaria:	1.344 habitantes agrupados en 235 familias (proyecciones al año 2006, en base al Informe del MAIPO, 2003).
Superficie Inmovilizada:	510.895.1986 has.
Superficie total objeto de mensura:	512.925.8837 has.
Superficie mensurada para terceros:	107.405 has.
Superficie Disponible para la TCO (ETJ):	485.414 has.
Superficie Recomendada por el Informe de Necesidades:	371.237 has.
Superficie Titulada:	371.237 has. (15 diciembre de 2003)
Superficie Consolidada por terceros:	27.511 has.
Sup. Resolución de Dotación por compensación (restitución territorial):	114.023 has. (31 de mayo de 2006)

2.2. Retrospectiva sintética del proceso de saneamiento

Este proceso comenzó en junio de 2001, con la Campaña Pública (R-ADM-TCO-004/2001 de fecha 27 junio/01), donde se identificó un total de 33 predios de particulares. Las Pericias de Campo fueron ejecutadas por la brigada del INRA Departamental-Beni, entre los meses de julio a noviembre del año 2001, identificando un total de 52 predios reclamados por los terceros, de los cuales 25 fueron mensurados abarcando una superficie aproximada de 107.405 has.

De la superficie mensurada en las pericias de campo, 22 predios de terceros consolidan 27.511 has., además se determinó el desalojo en cinco predios cuyos titulares no demostraron el cumplimiento de la FES. Como se puede verificar, los predios mensurados para los terceros tuvieron significativos recortes y quedaron alrededor de 485.414 has., disponibles para titular a favor de los pueblos indígenas demandantes, sin embargo, los recortes a predios de terceros dependían de la ejecutoría de resoluciones finales.

A finales de noviembre de 2002, el INRA ejecutó la Exposición Pública de Resultados y posteriormente emitió resoluciones administrativas para la mayoría de los predios, quedando pendientes aquellos donde correspondían Resoluciones Supremas y otros que dependían de una determinación de la Superintendencia Agraria. Después de una serie de retrasos y un sinnúmero de gestiones realizadas por la CIRABO, el INRA emitió las resoluciones y las notificó el año 2005.

En cuanto a la Resolución de Dotación y Titulación de la TCO, tuvo que sortear muchos inconvenientes. El primero fue la negativa del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO), para tomar en cuenta las observaciones de los demandantes y reajustar la recomendación superficial del Estudio de Identificación de Necesidades Espaciales (EINE), no obstante los fundamentos históricos, técnicos y jurídicos expuestos por los demandantes. Este conflicto provocado por el MAIPO se complicó con la recomendación de 371.237 has., y se agudizó al momento de emitir la resolución de titulación y dotación de tierras a la TCO con la decisión del INRA de considerar ilegalmente una norma derogada el año 2000, como es la recomendación de superficie del Informe de Necesidades, establecida en el derogado inciso h) del Art. 261° del reglamento agrario.

Después de esperar por seis meses la definición del MAIPO, los pueblos demandantes se vieron obligados a aceptar la propuesta del Vice-Ministro de Asuntos Indígenas (Marcial Fabricano Noe), quien les advirtió (dicho de otro modo, chantajeó), que si no aceptaban *podrían perderlo todo*, pero además prometió apoyarlos para lograr titular las áreas sobrantes en un tramite posterior. En este cometido también estuvieron involucrados los dirigentes de la CIDOB (organización indígena nacional), que en vez de respaldar a los demandantes en su reivindicación, promovió la aceptación. De esta manera el INRA emitió la Resolución Administrativa de Dotación y Titulación N° R-ADT-ST- N° 03/2003 de 29 de abril de 2003, ratificando la superficie recomendada en el EINE, es decir 371.237 has.

La Resolución Administrativa de Dotación y Titulación de la TCO, fue impugnada ante el TAN en proceso Contencioso-Administrativo interpuesto por un tercero, quien reclamaba sentirse afectado, argumentando que su predio fue declarado abandonado pese a contar con documentos. El trámite tuvo que pasar por las diferentes etapas en la Judicatura Agraria; donde después de seis meses se emitió la Sentencia Agraria S2ª N° 041/2003 (de fecha 6 de noviembre de 2003), la cual declaraba ***improbada*** la demanda de impugnación, con lo cual quedaba expedita la vía para la titulación de la TCO.

De esta manera, el 15 de diciembre 2003 el INRA Nacional emitió el Título Ejecutorial N° TCO-NAL 00040 que fue entregado en acto especial realizado en Riberalta a los demandantes -13 de enero de 2004-. Cabe recordar que en el referido acto, el Capitán del Pueblo Chácobo respaldado por sus bases, ratificó la decisión de continuar con el

trámite y las gestiones necesarias para lograr la restitución territorial a través de la dotación de la totalidad de superficies que se identifiquen como fiscales al finalizar el proceso de saneamiento. Agregó que estas áreas fueron excluidas arbitrariamente de la primera titulación al tomar como referencia la superficie recomendada por el EINE.

2.3. Últimas etapas del proceso

a) Demanda de compensación o restitución territorial

Considerando la manera como fue aceptada la titulación de la TCO el año 2003, vulnerando los derechos territoriales indígenas reconocidos por la Constitución Política del Estado, la ley 1257 (convenio 169 de la OIT) y la propia ley del INRA 1715, en abril del año 2004 la dirigencia de la CIRABO y la Capitanía del pueblo Chácobo, sustentados en su legitimo derecho territorial, iniciaron las gestiones para buscar la restitución de las áreas territoriales a favor de los pueblos indígenas que conforman la TCO Chácobo y Pacahuara.

Esta demanda responde a las necesidades indispensables de los pueblos indígenas para reconstituir su territorialidad trastocada con el ingreso de terceros en décadas pasadas. Con la titulación del año 2003, desde el Estado también se fragmentó la continuidad geográfica de la TCO y se excluyó importantes áreas de uso tradicional y actual de los demandantes. Los pueblos indígenas también presentaron otros argumentos históricos, sociales y culturales que sustentan su lucha reivindicativa por el reconocimiento legal, de por lo menos parte de sus territorios.

Teniendo el respaldo técnico-legal, así como el histórico-cultural suficiente, en agosto de 2004 la CIRABO y los demandantes plantearon ante el INRA y el MAIPO la restitución territorial de la TCO Chácobo-Pacahuara. En esta fase, se tiene que lamentar la falta de voluntad política de las autoridades que pasaron por este despacho para asumir la demanda, pese a su condición de ex dirigentes indígenas y de contar con los suficientes argumentos técnico-jurídicos para sustentar el Informe Técnico solicitado por el INRA y así viabilizar la restitución territorial. El informe técnico elaborado por el MAIPO en julio del año 2005, dejó en manos del INRA la decisión de restituir las áreas reclamadas por los indígenas.

b) Replanteo y Desalojo

Estas actividades, al igual que en otras TCO`s del Norte Amazónico, han tenido múltiples retrasos debido a la negligencia e incluso la poca capacidad técnica de los funcionarios del INRA[10]. Entre las gestiones 2004 y 2005 esta institución ha ejecutado los replanteos de 17 predios (de un total de 19). Respecto a los desalojos, el proceso de saneamiento determinó esta medida para cinco predios cuyos "propietarios" no demostraron

[10] Se menciona la poca capacidad técnica porque en las actividades de replanteos de esta TCO, el año 2005 se tuvieron que repetir las mensuras para tres predios por errores técnicos del personal del INRA; todo esto, con los perjuicios derivados para el proceso.

la FES; situación que no representa mayor problema, puesto que conociendo las características organizativas de los Chácobo para defender sus derechos territoriales, los terceros sujetos a este procedimiento acatan los resultados y abandonan definitivamente sus predios. Considerando lo anterior, los demandantes gestionan que de manera paralela a los replanteos, el INRA formalice los desalojos, esto significa que se elaboren actas con presencia de los demandantes. El año 2005 se realizaron estas actividades en tres de los cinco predios sujetos a este procedimiento, en los cuales tampoco existen asentamientos.

2.4. Primeros resultados de la política agraria iniciada por el nuevo gobierno

Una de las mayores expectativas de los pueblos indígenas demandantes ante el nuevo gobierno, estaba referida precisamente al tema agrario; es decir que el Ejecutivo a la cabeza del Presidente de la República Evo Morales, asuma decisiones para reconducir y agilizar el proceso de saneamiento, que permita distribuir y redistribuir tierras en favor de indígenas y campesinos. En este proceso esperaban que en aplicación de la normativa vigente, se viabilice en términos favorables lo referido a la compensación ó restitución territorial planteada desde el año 2003. Para ello la dirigencia indígena desarrolla una serie de gestiones ante el Viceministerio de Tierras y el INRA, logrando que la incorpore dentro de la política que el nuevo gobierno estaba preparando, puesto que en el marco de la normativa vigente, era absolutamente viable.

En este sentido, el Viceministerio de Tierras elabora el informe complementario y el INRA emite la Resolución de Área Saneada, requisitos indispensables para dejar expedita la vía para la emisión de la Resolución de dotación y titulación por compensación. A su vez, la Resolución de dotación y titulación por 114.023 has. que coincide con el lanzamiento de la Política Agraria del Gobierno (que consiste en la emisión de 7 Decretos y la presentación de un proyecto de Ley de modificación de la Ley INRA), no se hizo esperar como en anteriores gestiones. La Resolución Administrativa de Dotación por compensación RA-ST N° 0215/2006 fue emitida el 31 de mayo de 2006, y se encuentra dentro de los plazos para su publicación y la ejecutoria.

Cabe resaltar en esta parte, la predisposición que ha manifestado el actual gobierno para dar celeridad a las etapas finales del saneamiento, lo cual queda demostrado con la emisión de esta resolución; sin embargo, no se tiene igual actitud de parte del INRA, que sigue manteniendo a la mayoría del personal observado por las organizaciones indígenas y campesinas por su poca capacidad técnica e incluso comprometida en actos de corrupción.

2.5. Tendencias y Proyecciones

Una vez emitida la Resolución de Dotación y Titulación de la TCO Chácobo-Pacahuara, los demandantes están a la espera de que el INRA publique la Resolución de Dotación y Titulación por Compensación, para que vencido el plazo de posibles impugnaciones sea emitido y firmado el Título ejecutorial que restituye la integridad territorial a favor de los pueblos indígenas demandantes, que fuera afectada el año 2003. De acuerdo a los antecedentes, es poco probable que se presente y prospere cualquier impugnación en contra de la mencionada resolución, ya que todas las resoluciones de predios de terceros han sido emitidas y se encuentran ejecutoriadas sin que se presentara reclamo alguno de parte de los interesados.

Con referencia a las actividades de replanteo, se debe mencionar que precisamente en esta TCO se encontraba la brigada del INRA (octubre de 2005), cuando un grupo armado encabezado por representantes de ASAGRI (Asociación de Agroforestales de Riberalta) y ASPROGOAL (Asociación de Productores de Goma y Almendra) intentó secuestrarla y los amenazaron con que "si volvían por la zona no se responsabilizaban por sus vidas". Esto provocó la inmediata paralización del trabajo, quedando pendiente la ejecución de replanteos y desalojos en los predios anteriormente mencionados. En este sentido, es de esperar que el nuevo gobierno en el marco de su política agraria lanzada en junio de 2006, restablezca la institucionalidad y culmine con estas etapas importantes del proceso; siendo que ante la posible resistencia de los latifundistas y traficantes de tierras, tengan que utilizar la fuerza pública como lo establece el Decreto supremo 28736 recientemente emitido, que declara de emergencia nacional la culminación del procedimiento de saneamiento.

3. Saneamiento de la TCO Araona: *Lucha por la rectificación e incorporación de áreas ancestralmente ocupadas, empañada por fallos del TAN.*

3.1. Datos Generales

El territorio TCO Araona fue reconocido mediante Decreto Supremo 23108 del 9 de abril de 1992, con una superficie aproximada de 92.000 has. El 27 de abril de 1997, en cumplimiento a la ley 1715 –aunque con más de seis meses de retraso- fue titulado provisionalmente (con proceso de saneamiento pendiente) sobre una superficie aproximada 95.034 has. Las características principales de la TCO se describen a continuación:

Ubicación:	Departamento de La Paz, Provincia Abel Iturralde, Sección Primera, Cantón Ixiamas
Primer reconocimiento legal:	Decreto Supremo N° 23108 (de fecha 9 de abril de 1992)
Resolución de Titulación:	R – TIT-00- 0007, de fecha 11 de abril de 1997
Título Ejecutorial:	N° TCO NAL 00007 de fecha 25 de abril de 1997
Organización demandante:	CIRABO - Capitanía Araona
Pueblo Beneficiario:	Araona
Comunidades Beneficiarias:	4 comunidades y 17 puestos y asentamientos
Población Beneficiaria:	136 habitantes congregados en 31 familias
Superficie con Decreto Supremo:	92.000 has.
Superficie de Título:	95.034 has. (sujetas a confirmación o modificación en función de los resultados del SAN TCO).
Superficie total objeto de mensura:	95.465 has.
Superficie libre de terceros en las pericias de campo:	77.149 has.
Resolución de Certificación del Título:	RA-ST 0173/2004 (de 14 de junio de 2004)
Superficie Certificada como área saneada:	77.714 has.
Superficie consolidada para los terceros:	50 Has. (1 predio)
Superficie afectada por impugnación:	17.680 has. (pendientes de saneamiento para compensación a favor de la TCO)

3.2. Síntesis retrospectiva del proceso de Saneamiento:

Antes de referirnos al proceso de saneamiento en sí, es preciso analizar los inconvenientes previos a esta etapa, como los planos del Decreto Supremo que otorga el primer reconocimiento legal, elaborados en gabinete, adoleciendo de muchas imprecisiones relativas a la ubicación cartográfica, pues dejaban fuera a más del 50% de las áreas tradicionales de los Araonas al ubicarlo sobre extensas sabanas que no tienen relación con las características del pueblo indígena beneficiario.

Estas mismas imprecisiones fueron replicadas al momento de la titulación. Los demandantes no se habían percatado de este mal intencionado error y se repitió el procedimiento de elaboración del plano en escritorio, sin que al menos sobrevuelen el área junto a los demandantes. Esto significó que ambos reconocimientos (Decreto Supremo y título) tuvieran gravísimas omisiones. Analizando quienes estuvieron detrás de este proceso, se deduce que se trata de una burla desde el Estado contra los Araonas. Esto provocó más de un problema, antes, durante y al finalizar el proceso de saneamiento, debido a que los últimos años, sus áreas tradicionales fueron

invadidas por terceros, provocando múltiples conflictos y enfrentamientos surgidos por el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales existentes en el territorio.

Pese al reclamo de los Araonas a través de la CIRABO, para que el INRA realice la rectificación previa al proceso de saneamiento, esto no pudo efectivizarse por la negativa del INRA y el Vice-Ministro de Asuntos Indígenas. El proceso de saneamiento se ejecutó a través de la Dirección Nacional del INRA en todas sus etapas, iniciándose el 23 de enero de 2002 con la campaña pública (R-ADM-TCO N° 04/2002) que identificó un total de 16 terceros (tomando en cuenta los identificados en gabinete) que fueron parte del trabajo de la brigada del INRA en las siguientes etapas.

Las pericias de campo se ejecutaron entre los meses de marzo y mayo del año 2002. En esta etapa se pudo evidenciar que la mayoría de estos terceros obtuvo documentos de propiedad elaborados en gabinete, por lo que fue necesaria la mensura predial. Tampoco se constató si existieron asentamientos en estos predios, por lo que solamente cinco posesiones se mensuraron en campo, las cuales reclamaron una superficie aproximada de 19.105 has.

Las áreas mensuradas a los terceros en las pericias de campo, fueron drásticamente reducidas en la Evaluación Técnica Jurídica (ETJ), producto de la aplicación de las normas técnicas de valoración de la Función Económica Social. En esta etapa también se pudo comprobar que tres de los predios mensurados tuvieron asentamientos posteriores al Decreto Supremo N° 23022 (de 23 de diciembre de 1991) que declara Reserva Forestal de Inmovilización, en la provincia Iturralde-La Paz; por lo que tan sólo 2 predios tenían asentamiento legal y cumplían la FES para una pequeña propiedad, consolidando 50 has. cada uno.

La Exposición Pública de Resultados se ejecutó en octubre del año 2002, ratificándose los resultados de la Evaluación Técnica Jurídica, durante los meses de febrero y abril de 2003, se emitieron todas las resoluciones de los predios de terceros. Una vez notificados con sus respectivas resoluciones, uno de los terceros (precisamente el que reclamaba mayor superficie), interpuso un recurso contencioso-administrativo, impugnando ante el TAN su resolución predial. Después de casi seis meses (noviembre de 2003), el TAN emitió la Sentencia Agraria N° S1ª 029/2003 declarando como ***probada*** la demanda; por lo tanto se anuló la Resolución RA-ST-0108/2003, excluyendo automáticamente del SAN – TCO Araona, las áreas impugnadas.

Ante esta situación, la CIRABO en coordinación con la organización Araona, definieron como estrategia exigir la emisión de certificado del Título Ejecutorial por la totalidad de áreas disponibles, 77.714 has. identificadas en el saneamiento, excluyendo la superficie afectada por la impugnación y sin renunciar a la compensación de aquellas áreas que tendrían que pasar por un nuevo proceso de saneamiento (saneamiento simple de oficio (SAN-SIM) que podría ratificar los primeros resultados.

3.3. Certificación del Título Ejecutorial

La Resolución de área saneada (RA-ST 0173/2004) emitida después de varias gestiones realizadas por la CIRABO, identifica una superficie 77.714 has. a favor de la TCO Araona. Una vez ejecutoriada esta resolución, se emitió el certificado de saneamiento (14 de junio de 2004). En esta oportunidad el INRA ratificó el compromiso con la organización indígena para ejecutar el SAN-SIM en el predio afectado por la impugnación. Sin embargo, este compromiso, como tantos otros, hasta la fecha no ha sido cumplido por las diferentes autoridades que han pasado por el INRA durante los últimos tres años.

La entrega formal del certificado de Título Ejecutorial a los beneficiarios se realizó después de un año de haberse emitido la resolución de área saneada (27 de junio de 2005), debido a que previamente, el INRA tenía que inscribir el documento en Derechos Reales, en el Departamento de La Paz, lo que implicó un verdadero trámite burocrático. Este retraso pudo haber sido mayor sin las constantes gestiones de la CIRABO como organización representativa de los Araonas. En el acto de entrega simbólica realizado en el territorio indígena, los dirigentes ratificaron su compromiso de proseguir con el trámite para la compensación territorial de las áreas afectadas por la impugnación.

3.4. Saneamiento Simple de Oficio: *los demandantes prosiguen el camino de la compensación territorial.*

Durante los últimos años, pese a las múltiples gestiones realizadas por la dirigencia indígena, no ha existido una verdadera voluntad política del INRA para ejecutar el SAN-SIM de oficio en las áreas afectadas por los resultados de la impugnación. Frente a esta actitud de la institución y del gobierno en general, vanos fueron los trámites de la dirigencia de la CIRABO y del pueblo Araona para avanzar en la compensación (recuperación) territorial.

Un primer intento para ejecutar el saneamiento en las áreas afectadas por la impugnación -durante el año 2004- resultó frustrado por la falta de capacidad técnica de la brigada del INRA, además de las argucias legales presentadas por los terceros en diferentes instancias, así como su ausencia en el predio para invalidar el trabajo de campo, situación que postergó las aspiraciones de los Araonas para restituir sus tierras ancestralmente ocupadas.

El año 2005, a solicitud de los indígenas, el INRA nuevamente priorizó el ingreso de la brigada de campo para ejecutar el saneamiento simple en una mayor superficie; sin embargo, los terceros se resistieron a participar en las actividades de campo exponiendo una serie de argumentos, burlándose de las autoridades competentes y perjudicando al proceso de compensación territorial de los Araonas.

Esto pone de manifiesto una vez más que el INRA ha perdido toda autoridad en el proceso de saneamiento, por la falta de una verdadera política agraria nacional que comience por la institucionalización del INRA. Incluso a nivel interno se observa una total desorganización, como producto de la politización en la que ha caído el último tiempo, por lo tanto, no tiene la capacidad de hacer

cumplir ni sus propias resoluciones. Esta situación es aprovechada por los latifundistas del norte amazónico, que ganan tiempo para gestionar la aplicación del D.S. 27572 que les concede el derecho de acceder a la conversión de sus barracas en concesión forestal y luego obtener la propiedad forestal sin cumplir con los requisitos exigidos para la valoración de la FES, esto mediante el Decreto Supremo 28140 que crea la "Propiedad Forestal", como nuevo tipo de propiedad rural no reconocida por ninguna ley.

Sin embargo, con los argumentos expuestos por las autoridades del INRA y por el anterior Vice-Ministerio de Tierras, la situación está cada vez más clara con relación a la presión ejercida por los grupos de poder político y económico regional, que han tenido incidencia sobre los últimos gobiernos que intentaron favorecer a sus expectativas con la aprobación de decretos de contra-reforma, pretendiendo mantener intacta la estructura de la tenencia de la tierra en la región, eludiendo los efectos del saneamiento agrario.

3.5. Los replanteos y desalojos siguen pendientes desde el año 2003

Estas actividades fueron encomendadas a la Dirección Departamental del INRA-La Paz, que prácticamente no ha movido un dedo para cumplir. Sus argumentos son la falta de personal y de recursos económicos. Con relación a este caso y teniendo en cuenta las dificultades de acceso a las áreas, la dirigencia indígena sugirió que estas actuaciones se realicen de manera simultánea a las pericias de campo del SAN SIM, sin embargo, como la dirigencia no puede hacer gestiones directas en la ciudad de La Paz, a la distancia recibe sólo acuerdos y compromisos que no logran efectivizarse.

Si se hace un balance de esta etapa en todos los procesos, se evidencia que el común denominador es la negligencia de las autoridades del INRA, para cumplir con estas actividades. El conflicto es para los pueblos indígenas que no tienen donde acudir para hacer cumplir los resultados de las resoluciones ejecutoriadas y tienen que soportar la repetida ocupación de áreas que en papeles les corresponden, aunque siguen siendo aprovechadas por terceros que se respaldan en los replanteos y desalojos no ejecutados.

En conclusión, la falta de decisión política es aprovechada por los terceros de predios sujetos a desalojo y replanteo, para mantener el dominio de las áreas en cuestión y aprovechar los recursos naturales (durante la época de zafra de castaña), situación que deriva en hechos violentos en contra de los habitantes del pueblo Araona, por parte de los terceros que amenazan con frases como esta: *"que venga el INRA y me saque, mientras tanto no me sacan ni a bala"*. En resumen, los indígenas han obtenido el reconocimiento de sus territorios en papeles, pero en la práctica no pueden ejercer este derecho a plenitud por la incapacidad de las autoridades.

3.6. Proyecciones y perspectivas.

El proceso de compensación territorial para la TCO Araona (aproximadamente 17.800 has.) ha entrado en un letargo muy

peligroso, su viabilidad esta en riesgo si se consideran los efectos de la aplicación de los decretos supremos promulgados entre el año 2004 y 2005 por el gobierno de Carlos Mesa, destacándose el D.S. 27572 que determina la conversión de barracas en concesiones forestales en el norte amazónico y el 28140 que establece de manera ilegal la propiedad forestal, como un nuevo tipo de propiedad. El efecto inmediato de la aplicación de estos decretos será la imposibilidad de que el proceso de saneamiento identifique áreas contiguas a la TCO para la compensación, puesto que esta TCO está rodeada de áreas reclamadas por barracas, lo que podría inviabilizar la demanda de compensación de los indígenas.

Proseguir con esta demanda de compensación territorial ante el nuevo gobierno, constituye una premisa de los dirigentes de las organizaciones indígenas del norte amazónico y en particular los Araonas. También están pendientes las actividades de replanteo (1 predio) y desalojos (en tres predios), para lo cual será fundamental que el gobierno defina una nueva política agraria que garantice el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

4. Saneamiento de la TCO cavineño: Rectificación de actos delincuenciales en etapas fundamentales para lograr resultados finales significativos para los pueblos.

4.1. Datos Generales de la TCO

Esta demanda, al igual que las dos primeras, fue interpuesta y admitida con la Ley INRA el año 1996, constituyéndose en la TCO con mayor extensión superficial en el norte amazónico y con grandes posibilidades de ratificar esta característica al momento de obtener su titulación; esto si se considera la recomendación superficial del Informe de Necesidades del MAIPO (468.117 has.), y los resultados obtenidos hasta el momento en el proceso de saneamiento que se encuentra en sus etapas conclusivas. Los datos generales del proceso de saneamiento son los siguientes:

Ubicación:	Departamento de Beni; Provincias Ballivián y Vaca Diez, Secciones Primera y Segunda, Cantones Cavinas y Concepción.
Organización demandante:	CIRABO-IOCA (Organización Indígena Cavineña de la Amazonía)
Pueblos beneficiarios:	Cavineño (aunque existen habitantes tacanas en menor proporción con relación al cavineño)
Comunidades beneficiarias:	33 (31 cavineñas y 2 tacanas)
Población beneficiaria:	3.414 habitantes (525 familias, según datos actualizados en base a proyecciones del Informe MAIPO, 2004).
Superficie inmovilizada:	523.249,3612 has
Superficie total objeto de mensura:	567.686,1504 has.
Superficie mensurada para terceros:	182.411 has.
Sup. a consolidar por los terceros (ETJ):	83.564 has.
Sup. total fiscal disponible para la TCO (identificadas en la ETJ):	484.122 has.
Superficie recomendada por el Informe de Necesidades:	468.117 has.
Sup. a titular a favor de los demandantes, según Resolución de Dotación:	468.117 has[11]. (29 de mayo de 2006).

4.2. Síntesis Retrospectiva del Proceso de Saneamiento

El proceso de saneamiento de la TCO Cavineño, se inició con la campaña pública en junio del año 2002 con la Resolución Instructoria emitida por el INRA departamental, y continuó con las pericias de campo, a partir de julio de 2003. En ambas etapas se identificaron 68 predios de particulares, sin embargo, participaron directamente en las pericias de campo sólo 38 predios reclamando un total de 182.411 has. Asimismo, 6 predios se identificaron como abandonados. En cuanto a los demás predios que no figuran o no participaron en esta etapa, 7 se fusionaron o anexaron a los mensurados, otro número importante (11) se anexó a la TCO. Esta etapa concluyó el 11 de diciembre de 2002, identificando aproximadamente 385.000 has., como superficie disponible libre de terceros.

Un total de 44 predios fueron objeto de la Evaluación Técnica Jurídica, etapa que se prolongó desde el año 2003 hasta abril de 2004. Una de las razones que justifica este retraso se relaciona con las graves irregularidades cometidas durante las pericias de campo, e incluso posteriormente, por

[11] Resolución, observada por los demandantes debido a que no, prevé la incorporación de las áreas de recorte al predio Cavinas de la Fuerza Naval, una vez resuelta la impugnación

los técnicos del INRA. Las anomalías entraron al plano delincuencial al adulterarse las fichas de campo (particularmente, datos sobre la cantidad de ganado vacuno y las mejoras verificadas en el predio). Ante la delicada situación, la CIRABO exigió que la brigada del INRA vuelva al campo en tres oportunidades y se pudieron verificar los extremos denunciados.

Producto del control social ejercido por las organizaciones indígenas demandantes para la aplicación de las normas vigentes en el proceso agrario, se pudo obtener el recorte del área mensurada a favor de los terceros, quienes solamente consolidaron 83.564 has. para 36 predios.

La Exposición Pública de Resultados fue realizada por el INRA durante la segunda quincena de mayo de 2004; entonces se ratificaron los resultados de la Evaluación Técnica Jurídica y con ello se identificaron 484.122 Has. disponibles para titular a favor de los Cavineños. Sin embargo, se tendría que esperar la ejecutoria de todas las resoluciones finales de los predios de terceros, para disponer plenamente de una superficie aproximada de 100.000 has. resultantes de los recortes a los particulares.

4.3. Informe de Necesidades Espaciales

De forma paralela a la etapa de Evaluación Técnica Jurídica, los demandantes gestionaron ante el MAIPO el ajuste del Informe de Necesidades Espaciales, que fue concluido en su primera versión el año 2001. Sin embargo, las imprecisiones y la discrecionalidad en las interpretaciones del formato economisista del modelo de cálculo, sirvió al Estado para justificar el drástico recorte a la superficie demandada (aproximadamente 338.200 has.). Pese a que los demandantes plantearon sus observaciones de manera fundamentada, esta recomendación no fue subsanada durante la gestión del Vice-Ministro Marcial Fabricano (recordado como sujeto negativo al proceso de consolidación legal, por los representantes de las TCO's del norte amazónico, por su nefasta actuación), quien eludió su responsabilidad histórica dentro del proceso de reconocimiento legal de la TCO Cavineño.

En base a los argumentos históricos-culturales, así como técnico-jurídicos, los demandantes plantearon sus observaciones a Justo Seoane, (sucesor de la autoridad antes mencionada); quien recogió la propuesta y asumió su responsabilidad como autoridad estatal indígena y concluyó el informe identificando 468.117 has. como necesidad territorial mínima para los Cavineños, con lo que la dirigencia indígena asumió mayor control social para lograr que en el mismo proceso de saneamiento de la TCO se identifiquen áreas disponibles para cubrir satisfactoriamente la recomendación superficial.

4.4. Emisión y Notificación de Resoluciones Finales de Saneamiento

Esta etapa del saneamiento, que en teoría supone plazos relativamente cortos, en la TCO Cavineño al igual que en otros procesos, constituye un verdadero obstáculo para avanzar. En el caso de la TCO que se analiza, las causas principales de la excesiva demora fueron tres:

a) El retraso de la Superintendencia Agraria en la emisión de resoluciones, para aquellos predios en los que correspondía la determinación de precios de adjudicación. Pese a tener plazos establecidos, la Superintendencia Agraria argumentó un sin número de justificativos, a esto se sumó la falta de coordinación con el INRA para agilizar estos trámites.
b) La burocracia en el despacho del Presidente de la República para la emisión de Resoluciones Supremas. Este procedimiento para aquellos predios que obtuvieron Títulos Ejecutoriales o sus trámites llegaron a tener resoluciones (del proceso agrario anterior a 1996). En el caso de esta TCO, además de la inestabilidad política del país que provocó cambios en el poder ejecutivo, no todos los gobernantes priorizaron el proceso agrario, por lo tanto dejaron en segundo plano la firma de resoluciones supremas.
c) La ineficiencia de las autoridades del INRA para emitir y notificar las resoluciones finales a los terceros. En el caso de la emisión, por contar con un modelo único, podrían elaborar al menos 10 resoluciones cada día hábil, pero el promedio de emisión resoluciones (por los tiempos transcurridos) en esta TCO estuvo próximo a tres resoluciones mensuales. La notificación se complica más cuando los terceros se resisten a ser notificados y los funcionarios del INRA, pese a conocer el procedimiento, toleran una serie de artimañas de los terceros para obstaculizar el proceso.

En el caso de la TCO Cavineño, los anteriores tres factores han influido negativamente en el proceso, considerando que se tuvo que esperar desde agosto de 2004 hasta noviembre de 2005 para que el INRA concluya con la emisión de 44 resoluciones finales de predios de particulares (10 resoluciones supremas y 34 administrativas). Según datos oficiales del INRA recién en abril de 2006 concluyeron las notificaciones de predios de terceros.

Si esto se analizará desde afuera, se entendería que los funcionarios del INRA o de la Superintendencia Agraria, trabajan sin el control de plazos desde el propio Estado, o en su caso no existen interesados en concluir con el proceso. La primera situación ha sido comprobada, pero en el caso de los demandantes, son innumerables las gestiones realizadas por los indígenas ante las autoridades competentes y otras reparticiones estatales para exigir el cumplimiento en cada una de las etapas.

4.5. Proceso de Impugnación de Resoluciones Finales

Es otro recurso aprovechado por los terceros y un factor más que dilata el proceso, aunque en esta TCO, hasta el momento no ha sido significativo el número de resoluciones impugnadas –cuatro de 44 resolucio-

nes emitidas – de las cuales solamente una ha transitado todo el proceso en el Tribunal Agrario Nacional, con resultado adverso al tercero impugnador. Otra se encuentra en proceso y las dos impugnaciones restantes, fueron consideradas como no presentadas a través de Autos Interlocutorios definitivos, por incumplir los requisitos legales para su admisión.

Sin embargo, una de las últimas resoluciones notificadas que se encuentra en proceso de impugnación, puede afectar al proceso en la parte final, considerando que se resuelve entre seis a ocho meses. Esta impugnación tiene especial importancia para los demandantes porque está relacionada a la presencia de los militares de la Fuerza Naval en la TCO, ocupando el predio Cavinas, cuya superficie ha sido drásticamente recortada, y se resisten a perder el control de áreas en la zona, por lo que han recurrido a esta última instancia legal, lo deriva en el retraso de la conclusión del trámite que permita la consolidación legal del territorio.

4.6 Emisión de Resolución de Dotación y Titulación.

El recurso contencioso-Administrativo interpuesto por los militares de la Fuerza Naval impugnando la resolución del Predio Cavinas, imposibilita a los demandantes obtener la titulación incluyendo a las áreas objeto de la controversia judicial, porque las mismas son consideradas de ocupación histórica y tradicional de los Cavineños, quienes precisamente han esperado que el proceso de saneamiento les restituya su territorio, incorporando precisamente las ocupadas por los militares de la Fuerza Naval, quienes aprovechando la dictadura de Hugo Bánzer Suárez (el año 1973), ilegalmente consiguieron el título de 27.500 has.

Sin embargo, en consideración a que existían áreas suficientes para satisfacer las necesidades espaciales identificadas en el Informe de Necesidades elaborado por el MAIPO el año 2004, el INRA, pese a la observación expresada por la dirigencia indígena, emite la Resolución de Dotación RA-TCO-NAL N° 212/2006, resolviendo titular la superficie de 468.117 has. que corresponden a las identificadas por el MAIPO, dejando comprometida la posibilidad de compensar las áreas de recorte del predio Cavinas una vez resuelta la impugnación, violentando el artículo 72° Parágrafo III, de la Ley 1715 (INRA), en lo referido a que todas las tierras del interior de la demanda que sean revertidas al Estado serán tituladas a favor de los demandantes. Ante esta situación, la CIRABO y la Capitanía del Pueblo Cavineño, vienen gestionando la rectificación, de la mencionada resolución para evitar que estas áreas sean excluidas de la titulación, considerando que son irrenunciables para el pueblo Cavineño.

4.7. Replanteos y Desalojos Pendientes

Durante el saneamiento de la TCO, se ha podido determinar que del total de 44 predios que fueron parte del proceso, para 29 predios corresponde el procedimiento de replanteo. Asímismo, 11 predios fueron considerados con incumplimiento total de la FES, por lo tanto corresponde la ejecución de los desalojos. Esto significa que solamente cuatro (4) predios consolidarán la superficie que les fuera mensurada en las pericias de campo.

Durante el año 2005, pese a que la mayoría de los predios contaba con resoluciones ejecutoriadas, los replanteos no fueron ejecutados por la resistencia de los terceros -con acciones de hecho- para impedir la conclusión del proceso. Esta gestión, los demandantes están solicitando al INRA que prioricen estas actividades, de modo que concluyan antes de la titulación de la TCO, evitando de este modo las dificultades posteriores sobre las que el INRA y otras autoridades (Prefecturas) eluden responsabilidades.

4.8. Proyecciones y Perspectivas

En consideración a que está pendiente la resolución del Tribunal Agrario Nacional respecto a la impugnación interpuesta por la Fuerza Naval Boliviana en contra del INRA -mediante recurso Contencioso-Administrativo-, a los antecedentes históricos de la presencia militar en el territorio y lo expresado por la dirigencia del pueblo cavineño, estas áreas son consideradas irrenunciables, por lo que se prevé que los demandantes tendrían que esperar entre seis a ocho meses para conocer los resultados de la impugnación y la procedencia de la titulación por compensación de las áreas afectadas.

Asímismo, en función a los antecedentes del proceso de saneamiento, se puede prever que si los vocales del TAN actúan de acuerdo a la normativa vigente, el fallo puede ser adverso a los impugnadores, por lo tanto la titulación de estas áreas a favor de los cavineños estaría asegurada. Sin embargo, existen también malos antecedentes respecto a los fallos de la Judicatura Agraria sobre sentencias con interpretaciones sesgadas de normativa vigente.

Todo este panorama lleva a que los demandantes prosigan con las gestiones para que el INRA rectifique la resolución emitida a finales del mes de mayo de 2006, para viabilizar la titulación inmediata de aproximadamente 465.000 has. y dejar pendientes de titulación (por compensación) las áreas afectadas por la impugnación, hasta que la misma sea resuelta por el TAN.

En el caso de los replanteos, por la cantidad de predios (29) sujetos a este procedimiento, además que el nuevo gobierno, pese a las normativas emitidas no ha reiniciado estas actividades, y que el INRA Departamental Beni se encuentra en un proceso de reestructuración con la contratación de personal, y gestionando los recursos financieros para asegurar la ejecución de los replanteos de predios de terceros en los territorios del norte amazónico; es previsible que en la presente gestión no concluyan, los procesos

5. Saneamiento de la TCO Tacana – Cavineño: *La celeridad del proceso, frenada por latifundistas a través de impugnaciones ante el TAN y las acciones de hecho para impedir el replanteo.*

5.1. Datos Generales de la TCO

Esta TCO es considerada por las organizaciones indígenas entre las llamadas "nuevas demandas", teniendo en cuenta que fue presentada después de las 16 demandas de territorios indígenas que se incluyeron en la Ley INRA. Los datos generales son los siguientes:

Ubicación:	Departamento del Beni, Provincias Vaca Diez y Ballivián, Sección Primera y Tercera, Cantones Concepción y Santa Rosa.
Organización demandante[12]:	CIRABO - OITA - OICA
Pueblos Beneficiarios:	Tacana y Cavineño
Comunidades Beneficiarias:	11 (10 Tacana y 1 Cavineña)
Población Beneficiaria:	880 habitantes que conforman 135 familias
Superficie demandada:	288.410 has.
Superficie total mensurada:	288.618 has.
Superficie Mensurada a Terceros:	102.913 has.
Superficie recomendada por el EINE:	266.461 has.
Superficie disponible para la TCO, identificada en la ETJ:	274.719 has.
Superficie a consolidar por los terceros:	13.692 has. (para 24 terceros)
Superficie afectada por las impugnaciones:	36.878 has. (dos resoluciones impugnadas)

5.2. Síntesis retrospectiva del proceso de saneamiento

Esta demanda fue planteada por la CIRABO en representación de los pueblos Tacana y Cavineño el 15 de noviembre del año 2002, en tiempos en que el INRA y el gobierno nacional asumían como política institucional no admitir nuevas demandas de TCO`s, argumentando la falta de recursos económicos, cuando en realidad respondía a las presiones de sectores "empresariales" (latifundistas y traficantes de tierras) que comenzaban a sentir los afectos de los resultados del saneamiento, situación que comprometió su admisión. En contrapartida, la demanda fue impulsada con la decisión y gestiones de los demandantes ante el INRA y otras instancias estatales.

[12] Al momento de interponer la demanda, se constituyeron como demandantes, pero ante la observación del INRA, en sentido que estos pueblos indígenas reconocidos por las personalidades jurídicas ya contaban con el SAN TCO Multiétnico II; para evitar, más obstáculos los demandantes tramitaron una nueva personalidad jurídica cuyos sujetos se denominaron Organización Territorial Indígena Tacana – Cavineño, que posteriormente fue interpuesta ante el INRA.

Contra todo pronóstico, el 13 de junio del 2003 nació a la vida jurídica la nueva demanda con la resolución de admisión. Sin embargo, el INRA con el fin de inviabilizarla, observó la Personalidad Jurídica de los demandantes, desconociendo intencionadamente las características organizativas de los pueblos indígenas, para quienes las instancias representativas no admiten límites territoriales o departamentales, sino que la organización se constituye en el ente articulador de una determinada parcialidad étnica. Esta ha sido la lógica de las comunidades demandantes al momento de interponer la demanda, cuando reconocieron a la OITA (Organización Indígena Tacana) y la OICA (Organización Indígena Cavineña), como instancias representativas que contaban con personalidades jurídicas reconocidas con anterioridad. Pese a esto, y para evitar futuros inconvenientes que pretendían inviabilizar la demanda, las comunidades indígenas demandantes, después de un trámite burocrático en los municipios y la Prefectura del Beni, cumplieron oportunamente con esta observación.

En contrapartida a lo anterior y como resultado de la oportuna gestión realizada por la dirigencia de la CIRABO, con el apoyo técnico del CEJIS, se consiguió el financiamiento económico para ejecutar el saneamiento de la TCO, antes que se cumpla un año desde la interposición de la demanda[13].

De esta manera, el 25 de noviembre del año 2003, el INRA emitió la Resolución Determinativa de área de saneamiento (R-ST 346/2003), que establece como superficie de saneamiento 284.350 has. Además determinó la inmovilización y el cambio de modalidad de saneamiento, tal como prevé la Disposición Transitoria Tercera y el Art. 72 de la Ley 1715, y Art. 256 de su reglamento. Este cambio se produjo porque el año 2000, parte del área demandada fue determinada como de saneamiento simple de oficio mediante Resolución Administrativa N° RSS-CTF 0041/2000.

Para la mayoría de las TCO's, llegar hasta la etapa previa al saneamiento con financiamiento asegurado, se constituyó en un verdadero desafío, sin embargo la estrategia implementada desde el inicio del proceso fue primordial para los resultados alcanzados. Ni los propios demandantes esperaban que pudiera ocurrir en un plazo corto. Todo esto implicó una nueva experiencia para los líderes de las comunidades demandantes, quienes desde el inicio participaron en el proceso, luego de aprobar una rápida capacitación básica sobre el control social en el saneamiento agrario, con el apoyo del CEJIS.

Durante la Revisión de Gabinete realizada por el INRA, se determinó que ningún predio contaba con antecedentes agrarios

[13] El proceso fue ejecutado por la Empresa Kampsax, la cual tenía convenio con el INRA para ejecutar saneamiento en parte de la provincia Ballivián (área donde se encuentra parte de la demanda). Considerando que le quedaban áreas pendientes dentro de su contrato, en consulta con los demandantes, el INRA determinó que esta Empresa ejecute el saneamiento en la modalidad de SAN TCO.

(en su base de datos), menos aún con Título Ejecutorial del anterior régimen agrario.

En Campaña Pública y las Pericias de Campo, la empresa ejecutora (Kampsax), identificó 38 predios para ejecutar el saneamiento. Las pericias de campo se desarrollaron entre el 8 de diciembre de 2003 y el 7 de febrero de 2004, etapa que contó con el control social de los propios demandantes. Entonces fueron mensurados 24 predios, incluyendo cinco de los identificados inicialmente, que se fusionaron en algunos de los primeros[14]. Los 24 predios mensurados reclamaron una superficie total de 102.913 has.

La etapa de la Evaluación Técnica Jurídica fue demorada por más de siete meses debido al marcado interés de la empresa ejecutora del saneamiento (Kampsax) como del propio INRA por favorecer a algunos terceros, situación que fue muy bien controlada por los indígenas, para la correcta aplicación de las normas agrarias vigentes. Producto del control social, los terceros solamente pudieron acreditar el cumplimiento de la Función Económico Social (FES) en una superficie aproximada de 13.642 has., del total mensurado. Además en la ETJ, se ratificó la inexistencia de trámites agrarios o títulos tramitados con anterioridad a este proceso.

La Exposición Pública de Resultados fue ejecutada en octubre del año 2004 y se ratificaron los resultados obtenidos en la Evaluación Técnica Jurídica. Es decir que los predios de terceros por cumplimiento parcial de la FES, fueron drásticamente reducidos a solamente 13.642 has.

5.3. Informe de Necesidades espaciales

En la mayoría de los territorios este informe (elaborado por MAIPO), se ha constituido en un instrumento utilizado desde el Estado para eludir su responsabilidad con los pueblos, quienes esperan la restitución legal de sus territorios. Concientes de esta amenaza, la dirigencia indígena del territorio con el apoyo técnico del CEJIS, encararon el control social respondiendo a la decisión de mantener la integralidad territorial demandada por las comunidades de la TCO.

En este proceso cabe reconocer el importante rol de los Ministros de Asuntos Indígenas (Justo Seoane y Ricardo Calla), quienes en sus respectivas gestiones, en cumplimiento a los compromisos asumidos con las organizaciones, respaldaron la demanda de los indígenas priorizando la ejecución del trabajo de campo y todo el proceso de elaboración del EINE dentro los plazos establecidos por ley. Con la seguridad de este respaldo, las organizaciones demandantes ejercieron un estricto control social tanto en campo como en gabinete. De esta manera se concluyó el Informe de Necesidades que recoge importantes elementos que hacen la territorialidad indígena, justificando plenamente la recomendación de 266.461has., que fue aceptada por los demandantes. Cumplido este pre-requisito de

[14] Del total de predios identificados antes de las pericias de campo, se registran 24 mensurados; a estos se fusionaron cinco, y de los restantes se conoció que nueve predios, con la aceptación de los demandantes decidieron anexarse a la TCO, y los otros dos fueron considerados como abandonados.

consulta, este será considerado por el INRA al momento de la titulación de la TCO.

Considerando esta recomendación, los pueblos indígenas demandantes de esta TCO, reforzaron el control social en cada una de las etapas del proceso de saneamiento, velando para que en cumplimiento a las leyes vigentes, al final del proceso se identifiquen las áreas fiscales disponibles para satisfacer la recomendación territorial del Informe de Necesidades.

5.4. Emisión de Notificación de Resoluciones Prediales.

Durante la última semana de marzo del año 2005, el INRA emitió la totalidad de resoluciones administrativas del saneamiento (24 predios de terceros). A ningún predio le correspondió las burocráticas resoluciones supremas.

Las resoluciones finales fueron notificadas a los interesados entre los meses de marzo y abril del año 2005. En estas actividades la celeridad en la notificación, comparada con otros procesos donde se retrasaron más de un año, refleja los resultados de seguimiento y control de los demandantes, quienes han sido actores activos de todo el proceso.

5.5. Procesos contenciosos administrativos ante el TAN, interpuestos por terceros para impugnar resoluciones

Como no todas las etapas del proceso están bajo el control social de los demandantes, una vez conocida su resolución, tres terceros interpusieron recursos contenciosos administrativo impugnando ante el TAN sus respectivas resoluciones. De estos recursos, uno fue considerado no presentado mediante Auto Interlocutorio (de fecha 10/16/2005) porque no cumplió los requisitos observados para su admisión; los dos restantes fueron admitidos y procesados en esta instancia jurisdiccional agraria.

Transcurridos más de siete meses del proceso de impugnación, la Sala Primera del TAN emitió la Sentencia Agraria N° S1ª 030/2005, declarando probada la demanda y por consiguiente anulando la Resolución Administrativa del predio La Esperanza (RA-ST N° 012/2005), ordenando al INRA ejecutar el saneamiento en este predio desde el inicio.

Esta Sentencia del TAN evidencia claramente las contradicciones e incoherencias de las sentencias agrarias emitidas por los vocales del TAN, constatando que los argumentos sostenidos por estos juzgadores agrarios carecen de toda objetividad en la interpretación, lo que demuestra una manipulación de la ley para beneficiar al impugnador y retrasar el proceso en contra de los derechos de los pueblos indígenas. Estas resoluciones también obedecen a la influencia de los grupos de poder, quienes reciben la devolución de favores por haber designado a los actuales vocales del TAN para dirimir una situación trascendental del proceso agrario boliviano.

En cuanto a la otra impugnación (predio Concepción), bajo la misma lógica de retrasar el proceso, los terceros recurrieron a

diferentes instancias para conseguir sus propósitos. Previniendo esta situación y al ver que sus influencias no tenían los efectos esperados en el TAN, decidieron cambiar de estrategia y plantear un recurso incidental ante el Tribunal Constitucional (otra instancia cooptada por los grupos de poder político-económico), demandando la inconstitucionalidad de la Resolución Determinativa Área de Saneamiento dictada por el INRA Nacional en noviembre de 2003 (RA-ST N° 346/2003). Después de un largo proceso (cinco meses aproximadamente), se emite la Sentencia Constitucional N° 0015/2006, determinando como Infundado el recurso directo o incidental de inconstitucionalidad de la mencionada resolución; por lo tanto queda demostrado que la norma recurrida está dentro de la legalidad.

Este antecedente es fundamental para las etapas finales del proceso de saneamiento, porque además de sentar jurisprudencia sobre el caso, despeja toda duda sembrada por los terceros en relación a la legalidad del proceso. La sentencia es válida para que en función de la misma, el Tribunal Agrario, dicte sentencia declarando improbada la demanda y consiguientemente ejecutoriada la Resolución RA-ST 009/2005 (de 22 de marzo de 2005) que determina el recorte del predio Concepción.

Como se puede resumir, el proceso de saneamiento en la TCO Tacana-Cavineño logró importantes avances en tiempos relativamente cortos. Pero a más de un año de haberse emitido las resoluciones prediales, peligrosamente ha entrado a un túnel donde por lo menos en el corto plazo, no se avizora una salida favorable a los derechos de los pueblos indígenas, debido a que la decisión final todavía está en manos de quienes manejan a su antojo la Constitución Política del Estado y la ley agraria vigente, para seguir beneficiando a los latifundistas.

5.6. Replanteos Prediales: *Intento de secuestro a la brigada del INRA por parte del grupo armado de los latifundistas del norte amazónico, para impedir su ejecución del replanteo*

El proceso de saneamiento en sus últimas etapas, ha entrado a un escenario marcado por la violencia organizada de los grupos latifundistas, que se resisten a ejecutar los resultados del proceso de saneamiento para no perder los privilegios en el monopolio de la explotación de los recursos naturales, y así mantener en condiciones semifeudales a miles de familias indígenas, campesinos y zafreros de la castaña, en el norte amazónico.

Es precisamente en esta TCO donde el INRA se encontraba desarrollando actividades de replanteo de predios de terceros (con resoluciones ejecutoriadas) cuando un grupo de 40 sicarios armados intentó secuestrar (e incluso atentar contra sus vidas) a la brigada del INRA y los técnicos indígenas que realizaban el control social en estas actividades.

Lo que más preocupa de esta situación es la permisibilidad con la que autoridades del INRA, Fiscalía, Policía y el propio gobierno, asuman estos actos delictivos que tienden a reproducirse con consecuencias imprevisibles e irreparables, como los lamentables hechos sucedidos en la provincia Iturralde el año pasado (2005), cuyos autores intelectuales de la muerte de cuatro personas gozan de impunidad.

Para mayor ilustración, se resumen algunos de los actos vandálicos perpetrados entre 2004 y 2005 por los grupos de choque de latifundistas, con la clara intención de acallar las demandas del movimiento indígena-campesino-zafrero, y colapsar el proceso de saneamiento agrario en el norte amazónico:

- Avasallamiento y toma de las oficinas del INRA, robo y destrucción de documentos (relativos al saneamiento) y de equipos de trabajo, ejecutado por ASAGRI (Asociación de Agroforestales de Riberalta), entre abril y junio del año 2004.
- Avasallamiento, robo y destrucción de equipos y documentos de las oficinas del CEJIS, el 5 de enero de 2005 (ASAGRI y barraqueros).
- Intento de secuestro de la brigada del INRA en la TCO Tacana-Cavineño el 2 de agosto de 2005, ejecutado por un grupo armado integrado por sicarios de ASAGRI y ASPROGOAL (Asociación de productores de Goma y Almendra, conocidos por barraqueros).
- Amenazas de muerte e intento de secuestro de la brigada del INRA que ejecutaba el replanteo y de técnicos indígenas que realizaban el control social, en la TCO Chácobo-Pacahuara (21 de octubre de 2005), ejecutado por un grupo armado encabezado por dirigentes de ASAGRI Y ASPROGOAL.

Estos hechos no han sido investigados ni sancionados hasta la fecha, quedando sus autores impunes, porque el INRA (como principal afectado) y menos la Prefectura del Beni, a quien la Ley faculta disponer de la Fuerza Pública, no son capaces de interponer procesos judiciales a estos delincuentes, validando así estos actos vandálicos. Sólo en el caso del avasallamiento a las oficinas del CEJIS se ventila un proceso penal contra los principales autores, sin embargo, por la influencia de los grupos de poder de la región sobre las decisiones de los operadores de justicia, el proceso está enfrentando no sólo a los delincuentes, sino a todo el sistema judicial corporativizado en Riberalta, y en particular al representante del Ministerio Público, quien en años pasados fue asesor jurídico de ASAGRI.

Por esta razón, a más de un año del hecho, el proceso se encuentra en su etapa del juicio oral y contradictorio, con la firme convicción de continuar hasta obtener una Sentencia Condenatoria; pese al riesgo que los jueces (técnicos y ciudadanos), terminen beneficiando a los acusados, lo que implicaría un mal precedente para la justicia.

En lo que respecta a los replanteos, se tiene que de los 22 predios con resoluciones ejecutoriadas, corresponde ejecutar

este procedimiento en 19 predios, pero debido a los hechos ya mencionados están suspendidos desde agosto del año 2005, sin que ninguna autoridad competente haya tomado la decisión de cumplir con estas actividades.

5.7. Proyecciones y perspectivas

Considerando el resultado de una de las impugnaciones, mediante la Sentencia del TAN (N° S1ª 030/2005), y los retrasos que implica tal determinación, así como el proceso pendiente cuyo resultado -considerando el antecedente inmediato- puede ser previsiblemente contrario al proceso de saneamiento, queda a los demandantes solamente aguardar el desenlace para impulsar las etapas finales del proceso. A la fecha se cuentan con aproximadamente 235.000 has. disponibles (contabilizando los recortes, de los terceros con resoluciones ejecutoriadas), por lo que es necesario el control social y celeridad en el proceso, para que el INRA identifique tierras fiscales suficientes para completar la recomendación territorial de 266.461 has., determinada por el MAIPO en año 2004, mediante el Informe de Necesidades Espaciales.

Tanto para la agilidad del saneamiento determinado por el TAN, como para ejecutar los replanteos, se espera que dentro de la política agraria planteada por el nuevo gobierno se complemente con recursos económicos para que concluya el proceso de saneamiento promoviendo que garantice el reconocimiento de los derechos territoriales a los pueblos indígenas. También debe generar condiciones favorables para que estos tengan las mismas oportunidades de mejorar sus condiciones de vida. Todo esto debe comenzar restituyendo la institucionalidad estatal en la región -desde hace tiempo rebasada- lo que permitirá de manera inmediata que el INRA reinicie la ejecución de los replanteos y desalojos para materializar los resultados finales del saneamiento.

6. Consideraciones finales

Luego de analizar los avances del saneamiento agrario en cada una de las TCO's del norte amazónico, y considerando las grandes amenazas que acechan al proceso de saneamiento en general, cuyos resultados a nivel nacional son insignificantes (menos del 20%) en diez años de aplicación de la Ley 1715 y en comparación con los recursos económicos invertidos; asimismo, en consideración a las medidas adoptadas por el nuevo gobierno, bautizadas con el rótulo de *"Revolución Agraria"*, queda claro que no es una propuesta de cambios estructurales sobre el problema de tenencia de la tierra, sino más bien, medidas que las organizaciones sociales vienen demandando durante mucho tiempo, y que buscan acelerar el proceso de saneamiento y titulación de tierras. Tambien se debe reactivar la actual Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, que en los últimos 10 años estuvo asignada por el fracaso al sanear un poco más de la décima parte del territorio nacional, a un costo de casi 100 millones de dólares.

En este sentido, a decir del propio gobierno, será en la Asamblea Constituyente donde se puedan definir e incorporar políticas de una verdadera reforma agraria y desarrollo rural. Sin embargo, quedan pendientes algunas acciones urgentes para una verdadera reconducción del proceso agrario, entre estas se plantea:

a) La Derogación del D.S. 27572 (de junio de 2004), en la parte que determina la conversión de barracas a concesiones forestales.
b) La Derogación del D.S. 28733 (de junio de 2006), que establece modificaciones al reglamento agrario, concretamente el parágrafo II, referido a la exclusión de las tierras fiscales susceptibles a ser convertidas a concesiones forestales no maderables (barracas), en el marco del D.S. 27572. Con la vigencia de este artículo, prácticamente no habrían tierras fiscales en el norte amazónico, para la redistribución a campesinos con tierra insuficiente menos a zafreros y fabriles de la castaña.
c) Abrogación del D.S. 27024 (de mayo de 2003), que establece el pago de la patente por área aprovechada, rebajando automáticamente la patente forestal a $us. 0,05/ha. de la establecida en la ley forestal ($us. 1/ha). Además de otorgar plazos para el pago de deudas por patente, eludiendo de esta manera la reversión de la concesión por incumplimiento de pago establecida en la Ley Forestal
d) Derogación de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 2493 (de agosto del año 2003), que sustituye la valoración de la FES obtenida en las pericias de campo, por la presentación del documento del Plan de Ordenamiento Predial.
e) Institucionalización del INRA Nacional y Departamentales y realizar una auditoria técnica-jurídica, que identifique los actos de corrupción de los funcionarios, determine su procesamiento ante la justicia ordinaria y anule todos los títulos y trámites obtenidos a través de estos actos fraudulentos.
f) Garantizar el financiamiento para continuar con el proceso de saneamiento agrario, especialmente, los territorios indígenas que no están el los programas de financiamiento. Puesto que en los decretos emitidos, pese a declarar emergencia nacional la culminación del proceso de saneamiento, no se clarifica las fuentes de financiamiento para este cometido.
g) Restablecer la institucionalidad y respeto a las leyes en las regiones donde los latifundistas imponen la fuerza para evitar la conclusión del proceso de saneamiento; principalmente en las etapas del replanteo y desalojo; comenzando por procesar penalmente a quienes lideran los actos vandálicos. De esta manera se garantiza el derecho al territorio y a las tierras de los pueblos indígenas y los campesinos, con el auxilio de la fuerza pública, ante la resistencia

de los terceros ilegales al desalojo y replanteo.

Para la adopción de estas medidas urgentes, no es necesario que el gobierno espere hasta la Asamblea Constituyente, puesto que si no se toman acciones de manera inmediata, el proceso y las demás normativas recientemente emitidas pueden quedar solamente en documentos y buenas intenciones.

Bibliografía

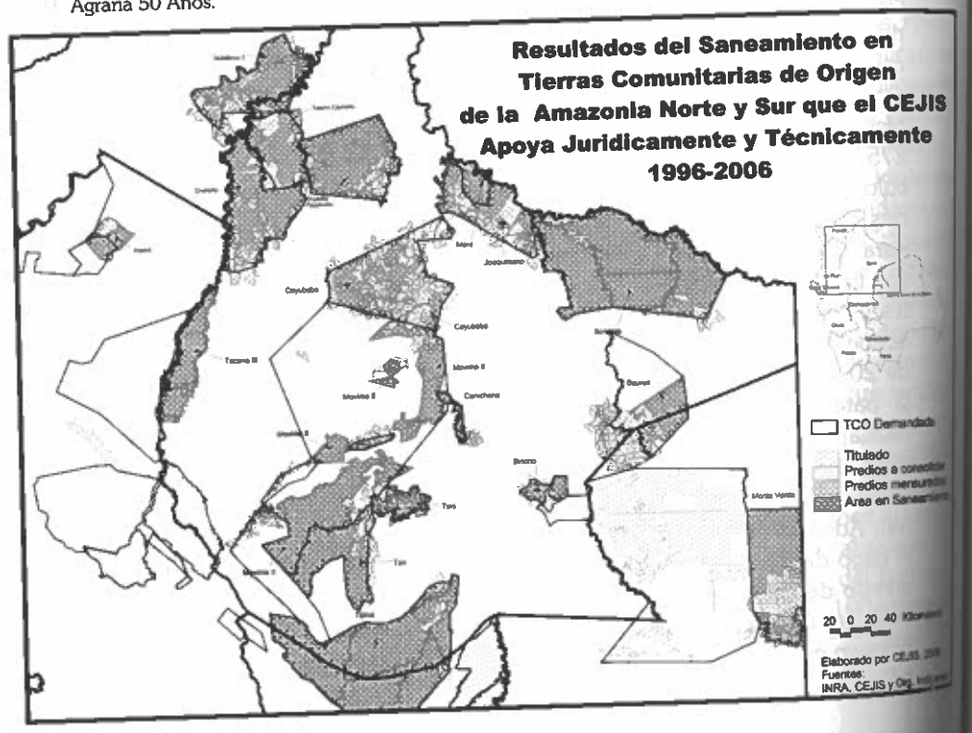
Aramayo. J. 2004. Separata Artículo Primero N° 15, CEJIS: La Reconstrucción del Sistema Barraquero en el Norte Amazónico.

CEJIS, 2003. Análisis de las últimas normas agrarias y de recursos Naturales

CEJIS, 2003. Revista Artículo Primero N° 14: Reforma Agraria 50 Años.

CEJIS, 2000-2006.Informes semestrales (documentos internos de oficina no publicados.

CIRABO, 1996-2006Documentos y archivos de la organización (no publicados)



Diarios de campo sobre tierras, bosques y comunidades

Ricardo Cox Aranibar

Forestal, Ph.D. Coordinador General de la Asociación PROMAB en el norte amazónico.

He considerado útil enfocar en este artículo, el tratamiento integral de una problemática tan compleja como la tierra, los bosques y las comunidades, desde una perspectiva vivencial y reflexiva, fruto de dos décadas de trabajo técnico junto a las comunidades rurales de Bolivia. Haré referencia a tres hitos históricos importantes a la luz de la articulación entre las dimensiones: agraria, medioambiental y social, referidas a los tres temas planteados.

En el desarrollo de las experiencias de campo, los técnicos animadores llevamos la libreta de apuntes –lamentablemente escribimos muy poco-, aunque la vivencia en el entorno rural, -sobretodo a los que gustan del trabajo comprometido- es la mejor escuela para terminar de profesionalizarnos; porque el saber escuchar, ver y sentir la cultura original, el agro centrismo de la lógica andino-chaco-amazónica, el pensar, el hacer y el soñar el futuro junto con los hombres y mujeres del bosque, son la mejor recompensa al entendimiento de la vida.

Estos diarios de campo los comparto con el fin de motivar el debate acerca de la gestión territorial indígena en tierras forestales, dado que este tema se ha convertido en el reto inmediato, en las comunidades que han logrado y lograrán la seguridad jurídica sobre la tierra en sus territorios indígenas y campesinos.

Marcha por el Territorio y la Dignidad (Primer hito)

El primer acercamiento que tuve a la temática de los bosques y territorios indígenas de tierras bajas, fue sin duda, el campanazo logrado con la histórica "Marcha por el Territorio y la Dignidad" protagonizada por la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) en 1990. Ochocientos dirigentes y compatriotas indígenas marcharon desde la ciudad de Trinidad hasta la sede de Gobierno. Esta gran movilización develó ante la gran mayoría de los bolivianos y la comunidad internacional, la problemática territorial en las tierras bajas de nuestro país, hasta

entonces desconocida, o mejor dicho tapada bajo la cobertura impune del poder.

Fueron muchas las voces y esfuerzos por detener la marcha antes de su llegada a La Paz, entre esas voces desesperadas, la del Gobierno, la de los empresarios madereros y del Colegio de Ingenieros Forestales, que diariamente publicaban en la prensa grandes solicitadas tratando de desprestigiar, deslegitimar y minimizar esta histórica movilización. Con ello, pudimos comprobar que el conflicto territorial estaba ligado a la explotación forestal que venía siendo realizada por el "Programa Chimanes" financiado por la ITTO para 7 empresas madereras que operaban dentro el riquísimo bosque tropical de transición ubicado entre Los Andes y el sur oeste de las Sabanas del Beni.

Los marchistas indígenas en los más de 640 kilómetros de recorrido a pie, recibieron la solidaridad del pueblo y algunas instituciones. Luego de la histórica acogida de los indígenas aymaras en la Apacheta del camino a Yungas, su apoteósica llegada a la ciudad de La Paz y las largas negociaciones, lograron arrancar al gobierno de Jaime Paz Zamora, la promulgación de 4 Decretos de otorgación de territorios indígenas en el bosque Chimanes, Isiboro-Sécure, el Territorio Multiétnico y Sirionó.

En los Decretos mencionados se otorgaron 3 meses a las empresas madereras que operaban bajo Concesiones Forestales con el apoyo del Programa Chimanes, para que saquen la madera que tenían dentro de los territorios indígenas concedidos, sino esta madera quedaría como propiedad de las organizaciones indígenas. Pasado este plazo se conformó una "Comisión Interinstitucional para la Verificación del Cumplimiento de los Decretos" compuesta por Derechos Humanos, CIDDEBENI, La Central Indígena, el MLAL, Semanario "Aquí", la UMSA, el canal 4, y mi persona como forestal representante de UNITAS.

Esta Comisión realizó la verificación en el terreno viajando por espacio de un mes al interior de ese espléndido bosque, río arriba sobre el Cuverene (hasta el territorio Chimán) y el Apere, bordeando los límites del Territorio Indígena Multiétnico (TIM I). Durante el recorrido visitamos las comunidades indígenas que estaban dentro de los límites del territorio multiétnico, y se supo que nadie las había visitado y tampoco informado acerca de los logros territoriales de su valerosa marcha.

Las asambleas comunales -precedidas por partidos de fútbol- sirvieron para ubicarnos -comisión y comunarios- en las referencias del polígono que acompañaba el Decreto, con los límites del territorio que había sido concedido a su favor, los derechos que tenían sobre los recursos, y la madera que había quedado bajo la propiedad indígena. Luego de cada asamblea venía el festejo al son de una bombilla.

La comisión y los dirigentes comunales hicieron un reconocimiento de terreno a las áreas y actividades forestales de las empresas. Se verificó en archivo fotográfico, video y grabación, que las madereras seguían haciendo censo, tumba, arrastre y transporte de

árboles dentro los territorios otorgados, pese a que el límite de tiempo (3 meses) ya había terminado.

También se verificó que la actividad maderera empresarial incluida en el Programa Caimanes, se reclamaba como el "modelo de manejo sostenible de bosques tropicales", pero esto era contradictorio; en primer lugar porque estaba causando impactos y conflictos sociales y ecológicos en las comunidades locales, generando problemas de contaminación y atasco de la navegabilidad en los ríos con sus puentes provisionales; causando daños ecológicos con sus caminos provisionales y erráticos, sin reforestación alguna en el bosque. Los plantines ya pasados de tamaño en sus viveros sólo sirvieron para poner fotografías en los informes.

No llevaban carne, se abastecían de la caza y pesca en el monte, invadieron el territorio de las comunidades pateándoles la puerta, convenciéndolos con engaños al estilo de los patrones que fueron arrinconándolos en lo más recóndito del bosque.

El resumen del informe de la Comisión fue pasado en el programa televisivo "Línea de Fuego" y publicado por mi persona en el periódico Presencia y la Revista UNITAS. Si el Programa Chimanes entonces era el modelo de manejo sostenible de los bosques de los empresarios, ya podemos imaginar lo que fue la explotación maderera de las mismas empresas y de otras similares, luego que hubieron pasado por los bosques tropicales de las regiones de Santa Cruz, Cochabamba y el propio Beni.

En el Congreso de Ingenieros Forestales de Cochabamba realizado a principios de los años 90, la Cámara Forestal de Bolivia justificó el pequeño destrozo que realizaban en la floresta, comparándolo con el daño que hacían los agricultores (colonizadores) y los ganaderos. Todos sabemos que, con la explotación selectiva de especies valiosas que los empresarios han aplicado los últimos 30 años, hemos perdido en los bosques de Bolivia y para siempre, algo verdaderamente invalorable: la variabilidad genética de la Mara, el Cedro y el Roble. El descremado de los bosques ha erosionado la maravillosa informática natural, útil sabia del hoy y del mañana, para la regeneración y reposición de los bosques más hermosos del planeta, en palabras del gran naturalista Francés Alcides D'orbignhy.

Después del recorrido por todas las comunidades, se logró cuantificar madera por un valor mayor al millón de dólares dentro del territorio (sin contar la madera escondida), es decir, madera que era ya propiedad de los pueblos indígenas Chiman o Tsimane, Yuracaré, Moxeño, Trinitario y Movida, según el Decreto. En base a todo ello, se realizó un entusiasta taller de planificación participativa para la gestión y protección del territorio, aunque al final del mismo, se denunció que el Gobierno de Paz Zamora a través de su Instituto Indigenista, había presionado reteniendo a los dirigentes en La Paz, hasta que firmen unos precontratos para la venta de esa madera, a las mismas empresas expulsadas.

Lo más triste de este episodio, es que después nos enteramos que la venta de esa

madera por parte de los indígenas, ha quedado en la memoria colectiva de la región con el estigma de una millonaria transacción dolosa, que supuestamente tenía que beneficiar a las empobrecidas familias indígenas del territorio, pero que permitió a las empresas ganar en vez de perder, y además ser premiadas por el gobierno con la concesión de otros bosques vírgenes.

El Gobierno de entonces compensó las concesiones madereras perdidas en Chimanes por las 7 empresas forestales expulsadas con la primera movilización indígena, con otras concesiones en los bosques casi intactos del norte de La Paz y Pando, donde actualmente, las comunidades también denuncian prácticas empresariales similares a las de Chimanes.

Impactos étnico-sociales negativos y pérdida del valor económico de los bosques, rematados con la erosión genética, hacen necesaria la investigación y evaluación del modelo forestal aplicado hasta nuestros días.

Las reformas legales en favor de los pueblos indígenas (2do hito)

A partir de la "Marcha por el Territorio y la Dignidad" se fortaleció el contenido ideológico y la plataforma de lucha de la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), que presionó al Estado boliviano para que concrete la ratificación del Convenio Internacional sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169), propiciado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de Naciones Unidas y suscrito por Bolivia en 1989. En julio de 1991 dicho convenio fue ratificado mediante la promulgación de la Ley 1257.

La marcha de más de 2.000 indígenas y campesinos "Por la tierra y territorio, derechos de participación política y desarrollo" en 1996, luego de casi tres meses de negociación, logró que la Ley INRA reconociera las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y el derecho de aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, entre ellos los recursos maderables y no maderables del bosque.

Paralelamente, la movilización y participación indígena en la definición de normas legales, logró que las TCO, las comunidades campesinas y la ASL, sean incorporadas en la reglamentación de la Ley Forestal 1700 -promulgada en julio de 1996-, como actores de la gestión forestal, y con capacidad de influir en la definición del derecho preferente de los pueblos indígenas sobre los recursos forestales ubicados en sus tierras comunitarias.

El anterior régimen forestal imposibilitaba a las comunidades hacer aprovechamiento comercial de sus bosques, la experiencia pionera de manejo forestal comunitario en Lomerío por parte del pueblo Chiquitano, tuvo que adquirir (con fondos de la Cooperación Internacional) un aserradero para tener la opción de solicitar una concesión en su territorio originario. Sin esa fuerte inversión no hubiera podido enfrentar el avasallamiento de empresas madereras que es-

taban solicitando concesión en esas tierras. Por cierto, nunca le fue otorgada la concesión y sólo pudieron aprovechar su bosque con autorizaciones provisionales.

En 1998 fui invitado por Moreno Chiovoloni –antropólogo- a participar de una consultoría para la elaboración y validación de la metodología participativa que permita la realización de los "Informes de Necesidades Espaciales para los Territorios Indígenas de Tierras Bajas", por encargo del Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO). En ese trabajo nos enfrentamos al reto de justificar las extensiones demandadas por los pueblos indígenas como TCO, las cuales estaban inmovilizadas por el Estado para su respectivo saneamiento.

En tal sentido, tuvimos que acudir a indicadores relativos a la gestión territorial proyectada como visión de futuro, la cual fue trabajada en talleres participativos. En primera instancia tratamos de identificar y analizar los sistemas productivos comunitarios tanto extensivos como intensivos, así como el modelo actual de gestión de su territorio, en un horizonte trazado por las tendencias de crecimiento demográfico en 60 años.

Con ello, llegamos a identificar las necesidades espaciales de madera y productos no maderables para el autoconsumo y el desarrollo económico comunitario, las necesidades espaciales para la obtención de proteína animal proveniente de la caza y la pesca, las necesidades espaciales para cultivos anuales y para la ganadería comunitaria.

Por otra parte, se trabajó con la proyección de sistemas productivos intensivos: asociaciones agroforestales, silvopastoriles, instalación de zoocriaderos y acuacultura (piscicultura) etc. Se pudo también identificar con ayuda de los compañeros, espacios para los servicios ambientales: protección de cuencas y cuerpos de agua, turismo y posiblemente captura de carbono. En la parte cultural y social se trabajó con la reconstrucción de la historia y la ocupación territorial, sus sitios sagrados, sus áreas arqueológicas y sus necesidades urbanas.

A partir de la validación metodológica en las TCO Tapiete y Guarayos, nos dimos cuenta que era posible justificar la necesidad de vastos territorios para la vida y el desarrollo de los pueblos indígenas. Luego surgieron obstáculos políticos y se consolidaron los derechos privados sobre la tierra fruto del saneamiento, se regatearon y recortaron las demandas surgidas de tales estudios aplicados por los equipos del VAIPO.

La autogestión comunitaria de bosques

Luego de un largo período haciendo estudios en el extranjero -gracias a una beca-, llegó la penosa nostalgia de estar lejos mientras el país vivía otras dos marchas indígenas, su guerra del agua y su guerra del Gas. De retorno en el país –2004-, realicé un estudio encargado por el SNV-Santa Cruz y CEADES, sobre el diagnóstico de la

gestión forestal comunitaria en Bolivia. Así tuve la suerte de visitar (en un recorrido de 7.000 kilómetros) las iniciativas forestales comunitarias ubicadas en catorce Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y comunidades campesino-indígenas.

Los últimos 7 años se evidencia la gran emergencia de este importante subsector forestal en manos de comunidades indígenas y campesinas de los departamentos de Santa Cruz, Beni, norte de La Paz, Pando, Tarija y el trópico de Cochabamba. Se han identificado más de 70 pequeñas empresas comunitarias denominadas genéricamente Organizaciones Forestales Comunitarias (OFC), las que han ido ajustándose al régimen forestal vigente, acreditando ante la Superintendencia Forestal cerca de un millón de hectáreas de bosques tropicales bajo manejo forestal sostenible, cumpliendo con ello los dificultosos y complicados trámites que supone para las comunidades la aprobación de sus Planes Generales de Manejo Forestal y sus respectivos POAF.

Las TCOs demandadas en propiedad por diferentes pueblos indígenas, representan más de la cuarta parte del territorio nacional. Sólo en las tierras bajas de la Amazonía y el Chaco existen 45 TCOs que cuentan con 12,9 millones de hectáreas (12% del territorio nacional). Estimaciones de la Superintendencia forestal consideran que 3,6 millones de hectáreas de bosques que forman parte de tierras comunitarias, pueden ser integradas a la cadena productiva del sector forestal comercial, sin contar las innumerables áreas de bosques colectivos ubicados en comunidades campesinas fuera de las TCO's.

Nos referimos a los pueblos indígenas Tacanas, Guarayos, Chiquitanos, Moxeños, Sirionós, Yuracarés, Yuquis, Tsimanes, Mosetenes, Machineris, Guaraníes, Chacobos, Ayoreos, y como no, colonizadores quechuas y aymaras. Estos hombres y mujeres del monte han sido los principales guardianes del bosque desde tiempos inmemoriales, porque ellos en su sabiduría milenaria y su estrecha relación con la naturaleza, han hecho del bosque su despensa, su farmacia y su fuente única de subsistencia, en medio de una historia de olvido, agresión y desprecio del Estado y las clases dominantes.

Estos pueblos movilizados, como vimos en la "Marcha por el territorio y la Dignidad" de 1990, luego en la marcha "Por la tierra y territorio, derechos de participación política y desarrollo" y en dos marchas más, han encontrado los mecanismos legales para aprovechar racionalmente la madera en beneficio propio y de sus generaciones futuras.

Estas empresas forestales comunitarias involucran en sus operaciones a más de 35.000 habitantes indígenas de tierras bajas que se benefician con la generación de empleos, ingresos y mejores condiciones de vida a través de la educación, salud, vivienda e infraestructura. Los beneficios son distribuidos equitativamente a partir de las utilidades logradas en el negocio de la madera, gracias a los mecanismos de gestión, usos y costumbres de la democracia comunitaria.

Sin duda este tipo de iniciativas productivas (OFC) surgidas del seno de los pobres y excluidos (al igual que las Organizaciones Económicas Campesinas u OECAS del CIOEC), prometen ser los instrumentos más idóneos para enfrentar de manera efectiva y democrática, la mentada lucha contra las causas de la pobreza. Estas importantes iniciativas son en definitiva, el tejido social-productivo de un nuevo paradigma de desarrollo económico y social basado en la comunidad y la identidad de los pueblos originarios de nuestro país diverso.

Para ello, todas las empresas forestales comunitarias (OFC) han iniciado un proceso asociativo a nivel nacional y regional, en agosto de 2005, conformaron la Asociación Forestal Indígena Nacional (AFIN), cuyo plan estratégico propone: ejercer la representación, interlocución e incidencia en las políticas públicas para el sub-sector forestal comunitario; posibilitar la mejor inserción de sus asociadas al mercado de los productos forestales, mediante la capacitación/formación técnica y de gestión; el acceso al crédito y el financiamiento para la inversión en máquinas y equipos que les permita avanzar en la incorporación de valor agregado de la madera; así como gestionar la investigación, la información, la planificación, el asesoramiento técnico y de gestión empresarial que eleven su calidad y posibiliten la certificación de sus empresas forestales comunitarias.

Con los mismos objetivos, a nivel regional se han creado la Asociación de Empresas Forestales Indígenas de Guarayos (AEFIG), y otras agrupaciones similares en la TCO Tacana, en el sur del Beni (TIM, TIMI y TICH). Estas asociaciones también nacieron en el trópico de Cochabamba y el Chore, y están avanzando en su constitución con las TCO's Monteverde, Lomerío, CIBAPA y Zapocó, al igual que las empresas comunitarias de San Ignacio, San Miguel y San Rafael de la Provincia Velasco.

Simultáneamente, la Asociación Indígena Campesina del Norte Amazónico está en vías de consolidarse gracias al reciente acceso de las comunidades a la tierra y sus bosques. Estas poblaciones están trabajando con el apoyo de PROMAB/HIVOS/UE en la elaboración de planes de manejo comunitario en madera, castaña y otros importantes productos no maderables y servicios ambientales.

Para poder avanzar, en primer término, es necesario hacer frente a la extracción ilegal de la madera por parte de los denominados "pirateros o cuartoneros", que por cierto campean a vistas de la Superintendencia Forestal, cuya debilidad institucional no le permite hacer cumplir a cabalidad la Ley Forestal. Esta extracción ilegal de la madera que entra en la cadena productiva, hace caer los precios en el mercado y afecta directamente el negocio legal de las empresas forestales comunitarias, que además deben luchar en la defensa de sus áreas de manejo en su territorio, frente a las continuas invasiones de ganaderos y agricultores medianos, grandes y colonos que amenazan con destruir la sostenibilidad de sus ecosistemas boscosos.

Cabe resaltar que los pueblos indígenas, como dueños originarios de los bosques tropicales, ahora con sus empresas forestales comunitarias, están avanzando decididamente en la creación de sus capacidades productivas y organizativas, que les permitan realizar la consolidación de sus derechos propietarios de la tierra y la autogestión sostenible de sus territorios y recursos naturales, en función del desarrollo económico y social de sus pueblos. Con ello están logrando responder contundente y eficazmente a la pregunta que se hacían muchos tecnócratas y terratenientes a tiempo de discutir las demandas territoriales indígenas: ¿para qué quieren tanta tierra los indígenas?. Por tanto, ahora es cuando el Gobierno de Evo Morales, debe cumplir con el apoyo al Desarrollo Forestal Comunitario propuesto en su plan de gobierno, rescatando, escuchando, potenciando, desarrollando y articulando propuestas y experiencias surgidas desde las bases.

Es importante que el gobierno genere opciones en el mercado forestal interno y externo, articulando transacciones equitativas y solidarias entre oriente y occidente, entre productores forestales comunitarios e industrias y exportadores forestales, entre las iniciativas forestales indígenas y campesinas y la sociedad nacional. Estas valerosas Organizaciones Forestales Comunitarias nacidas endógenamente del seno de los pobres y excluidos, requieren del Gobierno la formulación de una política pública orientada específicamente al sector forestal indígena y campesino, que permita readecuar una normativa diferenciada respecto al sector empresarial privado, e implementar una estrategia de largo plazo desde los Ministerios y Viceministerios ligados al desarrollo forestal y rural sostenible.

Hacia una estrategia económica de aprovechamiento del bosque en pie

Las perspectivas económicas de la gestión territorial indígena, constituyen la principal preocupación, luego de la adjudicación de títulos de propiedad sobre los territorios originarios de los pueblos indígenas y comunidades campesinas en el país y la región. Estos territorios contienen grandes potencialidades forestales y retos para el futuro, más aún cuando el estatus legal especial conferido a las comunidades permite generar espacios de autonomía y autogestión en el uso y manejo económico-administrativo de sus recursos naturales, sus sistemas productivos tradicionales y los alternativos.

En este contexto, es fundamental plantear una estrategia económica de aprovechamiento del bosque en pie, basada en el rescate de los saberes, tecnologías y sistemas productivos tradicionales indígenas y campesinos asentados en ecosistemas forestales, para proyectarlos en una serie de canales de distribución y consumo, ya sea mercantil o rescatando los principios de la economía de reciprocidad andino-chaco-amazónica. Con ello me refiero a la necesaria articulación de los productos y servicios ambientales del bosque en los territorios originarios, con el mercado interno (local, regional y nacional) que en primer término

se oriente a la satisfacción de necesidades humanas fundamentales como la seguridad alimentaria, la vivienda, la salud y el bienestar del pueblo boliviano; para luego pensar en insertarse a la economía de exportación dentro la región y el mundo.

La diversificación económica de los productos forestales dentro las TCO y OTB, puede ser la garantía para el manejo sostenible de los bosques, y de esta manera evitar las tendencias destructivas de grandes inversiones ganaderas y agroindustriales que amenazan con la conversión del uso de suelo forestal y la consecuente degradación a mediano plazo, como se dice, cosechando riqueza y sembrando pobreza. De allí estos apuntes sobre potenciales rubros a ser desarrollados en la gestión integral de los territorios indígenas.

Actualmente se ha expandido el mercado de los productos secundarios del bosque tropical, su comercio internacional es seis veces más grande que la comercialización de la madera. Por ejemplo, Perú está exportando unos 25 millones de dólares por año de una planta amazónica del bosque conocida como la "Uña de gato". Esta planta ha sido y es utilizada por los indígenas Ashaninka desde tiempos inmemoriales como una medicina antitumoral. Un médico austriaco vio como un paciente desahuciado por la medicina escolástica, fue curado con uña de gato de un tumor cancerígeno y desde entonces esta planta tiene una gran demanda en el mercado nacional y mundial. El cultivo y manejo de la "Uña de Gato" (Uncaria spp.) cuenta con tecnologías de cultivo para un ciclo de corte de 5 años. Esta especie crece natural y abundantemente en los bosques primarios y secundarios, y puede aprovecharse realizando el manejo de poblaciones naturales o mediante su cultivo en tierras en descanso o bosques secundarios (TCA, 1998).

"California" es un principio activo, el más poderoso antiviral que se ha obtenido hasta ahora y proviene de la "Sangre de Drago", una exudación de un árbol de la amazonía. La restricción en estos temas se concentra en la ausencia de un sistema de patentes para registrar los conocimientos como propiedad de los pueblos indígenas y los países. Actualmente nadie paga regalías o el uso de marca al pueblo Ashaninka que desarrolló el conocimiento de las propiedades de la Uña de Gato, porque la ley no obliga. En el mundo práctico, si la industria farmacéutica de California ha registrado el principio activo EEP 303, antiviral de Sangre de Drago, lo ha hecho porque nadie lo hizo antes. Si los pueblos indígenas hubiesen registrado, podrían reclamar mediante la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual en juicio, el pago por sus derechos (PRAIA 1998).

En los últimos tiempos, se están realizando esfuerzos en el tema de las patentes y propiedad intelectual de la biodiversidad amazónica; se está investigado en los pueblos indígenas el posible registro de diseños, textiles originales, música, variedades de flora, etc. Por su parte, las organizaciones indígenas están presionando a los Estados, para que se incorpore en la legislación nacional

el reconocimiento de los derechos intelectuales de "propiedad comunal de saberes", puesto que los conocimientos indígenas no son de una persona sino de una comunidad, al igual que los derechos propietarios colectivos sobre la tierra. La recuperación de estos antiguos saberes tecnológicos indígenas, y la adaptación de nuevas técnicas de conservación ambiental, son también la clave para hacer posible la sostenibilidad del desarrollo en el mundo de los territorios indígenas.

En el campo de los productos forestales no maderables, uno de los principales cultivos es el Pijuayo, la Pupuña, la Chima o Tembe (Bactris gasipaes), una palmera domesticada por la cultura indígena que tiene enormes ventajas competitivas y comparativas en productos como palmito, frutos, aceite y semillas. La demanda del mercado mundial de palmito (envasado, pulpa y fresco al vacío) está en incremento y no tiene visos de saturarse para los próximos 20 años. La plantación del pijuayo es adecuada para recuperar tierras degradadas y saturadas de aluminio, para ello se cuenta con un material genético de alta calidad, la tecnología más moderna y los mejores especialistas.

Otra especie promisoria de la amazonía es el "Cupuazú" utilizada para la pulpa congelada y está surgiendo en el norte amazónico boliviano (IPHAE). Es una especie nativa de frutal amazónico, que acaba de ingresar exitosamente en el mercado. El Camu Camu es otra fruta que tiene mercado internacional creciente -Japón- se calcula que en breve necesitarán 30.000 toneladas su pulpa, que supone el cultivo de unas 6.000 hectáreas. Es tan rentable, que puede producir entre 8.000 y 12.000 kilos/ha/año, con un precio de 0,5 dólares/kilo lo que permite obtener unos 4.000 dólares/ha/año de ingreso. Su cultivo es asociable con otros cultivos como la yuca, piña, caupí durante los primeros 4 años, cuando llega a su producción plena (TCA, 1996).

El "Huito", fruta que los indígenas amazónicos usan para producir un tinte azul negro utilizado en el teñido artesanal de tejidos, pelo o cuerpo, posee un gran potencial de mercado internacional principalmente con la producción de tinte natural negro (PRAIA, 1998).

En un estudio realizado por dos expertos botánicos con auspicio del PPD/PNUD (1998) sobre frutas silvestres, tan sólo en el departamento de Santa Cruz, Bolivia, se identificaron unas 140 especies diferentes de frutas exóticas con potencial de mercado nacional e internacional.

Un recurso natural con gran potencial en la economía de la amazonía, es el pescado cuyo consumo se incrementa en gran medida. Tan sólo la ciudad amazónica Belem de Pará consume 93.000 toneladas de pescado. Iquitos, con 400 mil habitantes, consume al año 500 toneladas de carne de res y 14.000 toneladas de pescado. La piscicultura con especies nativas es una actividad muy rentable puesto que existe la tecnología para la cría de gamitana, pacú, sábalo, paiche y algunas otras especies. La producción de carne puede estar entre los 1.000 kilogramos/ha/año con tecnología baja y 10.000 kg/ha/año con alta tecnología. Para producir hasta 5.000 kg/ha/año no se necesita importar a la región alimentos suplementarios porque pueden ser producidos localmente (TCA, 1998).

El paiche (Arapaima gigas) con un alto potencial de carne de gran calidad y El churu (Pomacea spp) caracol acuático amazónico de carne apreciada y de fácil reproducción en estanques con tecnología de manejo familiar, se puede consumir fresco en ceviche o enlatado, no necesita alimentos especiales por ser una especie herbívora y con muy alta tasa de reproducción (PRAIA, 1998).

Actualmente, con HOYAM se está desarrollando la piscicultura comunitaria, en las lagunas artificiales precolombinas de Moxos con un excelente rendimiento: 19 veces más rentable que la ganadería en las sabanas del Beni.

Existe mercado local, nacional e internacional para la carne de pescado, es posible colocar el producto en mercados de las grandes ciudades latinoamericanas y el mundo, donde hay una creciente demanda de carne de pescados exóticos. La ventaja de la piscicultura es que no exige intervenir nuevas áreas porque las piscifactorías pueden instalarse en zonas ya intervenidas. Los pobladores indígenas poseen tecnologías naturales para la transformación del pescado (salado, ahumado y secado), las cuales pueden ser mejoradas con mucha facilidad, sobre todo en el mercado interno donde existe una potencialidad apreciable.

A nivel de crianza de animales silvestres (zoocriaderos), una de las especies más promisorias es el "Paca" (Agouti paca), roedor amazónico de carne muy apreciada. Se ha desarrollado la tecnología de cría en cautiverio en forma muy sencilla y adecuada al nivel familiar, además que es económica y rentable, en instalaciones simples y con provisión de alimento disponible en la región. Existen mercados locales, nacionales e internacionales a los cuales se puede acceder con carne exótica de calidad. Las técnicas de cría del Paca se están aplicando a especies de roedores similares como el Añuje o Jochi Colorado (Dasiprocta spp), el "Machetero" (Dinomys branickii) y el "Sachacuy" (Proechimys spp) (TCA, 1998).

El manejo y la cría de caimanes y lagartos en las zonas húmedas de la amazonía, puede orientarse a la producción de cuero y carne, aunque no se ha desarrollado como en Estados Unidos, Brasil, Australia, Nueva Guinea, Tailandia, donde existe una amplia experiencia en la cría de cocodrilos, con una tecnología que puede adecuarse a las condiciones de cría en la Amazonia. Es posible también aplicar técnicas de manejo de poblaciones naturales de caimanes y lagartos en las zonas pantanosas de las sabanas inundadas del Beni.

La cría del Ñandú o Pio, también puede ofrecer múltiples productos como carne magra de alta calidad, cuero muy valioso, plumas y huevos para artesanías. Los criaderos familiares del Ñandú americano están siendo extendidos en muchos sitios del Chaco y la Amazonia boliviana (PRAIA, 1998).

La producción de veneno cristalizado de serpientes mediante crianza, es otra actividad de interés económico, ligada a la creciente demanda del mercado internacional especializado en la producción de sueros específicos. La cría de loros y guacamayos también se está desarrollando en Estados Unidos y existe la tecnología necesaria. El mercado de aves ornamentales, especialmente de papagayos, es creciente y con precios muy altos. Así, como económicamente prometedora es la cría de animales raros para zoológicos mundiales, especialmente mamíferos como felinos, oso de anteojos, monos endémicos, etc.

Criar mariposas es otra actividad económicamente interesante para los mercados mundiales; es sencilla y no requiere de instalaciones sofisticadas. En países como Taiwán, Trinidad y Tobago, Nueva Guinea, la crianza de mariposas se ha desarrollado como un importante rubro económico. Asimismo, la comercialización de peces ornamentales tiene gran éxito en el mercado internacional, para lo cual se han desarrollado técnicas con alta productividad, validadas en condiciones de pequeños productores (PRAIA, 1998).

El manejo de bosques primarios (como vimos anteriormente) para el aprovechamiento integral y sostenible de maderas finas, es una actividad muy promisoria. A partir del año 2000 entró en vigor el control internacional -a través de la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT) y del convenio sobre maderas tropicales- prohibiendo la comercialización de maderas tropicales que no provengan de bosques manejados. Esta realidad ofrece la posibilidad de fortalecer las empresas forestales indígenas y campesinas, para el manejo forestal de maderas tropicales finas destinadas a mercados internacionales con la ventaja de la etiqueta verde.

Otra opción forestal es el manejo de bosques secundarios de diferentes tipos y edades (en la amazonia existen unos 10 millones de hectáreas), mediante rotaciones de tala y regeneración en períodos que van desde 5 hasta 30 años. Existen experiencias locales muy interesantes de enriquecimiento y producción de frutas, plantas medicinales, madera y carbón, como el caso de Tamshiyacu con rotaciones a base de "Urmari" (Poraqueiba sericea).

Estos bosques secundarios deben recibir más atención por las posibilidades de una producción interesante de maderas de rápido crecimiento (Callicophyllum, jacarandá, Schizolobium, etc), manejados conjuntamente con cultivos anuales y perennes en modelos agroforestales multiestrato (PRAIA, 1998).

El turismo es una actividad en la cual se constata un proceso de crecimiento, especialmente en las modalidades de turismo de naturaleza y turismo cultural, con énfasis en el turismo de bosques tropicales amazónicos. En las tierras indígenas existen grandes posibilidades para actividades turísticas que deben ser evaluadas y apoyadas con acciones de desarrollo, capacitación y conexión con los mercados emisores. Hay que aprovechar experiencias comunitarias como la de Chalalan y Mapajo, en la región del Parque Nacional Madidi en Bolivia.

En la región amazónica existe una gama de experiencias exitosas de manejo de recursos naturales por parte de los indígenas, que por cierto necesitan ser sistematizadas y difundidas para estimular la transferencia e intercambio entre otros grupos originarios. Se debe resaltar que en la amazonia "los pueblos indígenas poseen abundancia de recursos culturales y naturales, por cuanto existen ilimitadas opciones para el desarrollo de una economía ecológica e intercultural, que esté en función de la vida y las necesidades humanas.

BIBLIOGRAFIA

Tratado de cooperación amazónica (TCA)
1996 Frutales y Hortalizas promisorios de la amazonia. Lima.

TCA
1998 Zoocriaderos y piscicultura en la amazonia. Lima.

PPD/PNUD-LIDEMA programa de pequeñas donaciones
1998 Frutas silvestres comestibles del Departamento de Santa Cruz, Bolivia.

Praia, programa de apoyo indígena de la Cuenca Amazónica
1998 Gestión Comunitaria y sostenibilidad: HIVOS/SNV, Santa Cruz, Bolivia.

Praia, programa de apoyo indígena de la Cuenca Amazónica
1998 Para no repetir errores: HIVOS/SNV, Santa Cruz, Bolivia.

CAPÍTULO VII

DEMANDAS DE TIERRAS INDÍGENAS EN EL CHACO

Apuntes para un análisis de la situación de la tenencia de la tierra en el Chaco boliviano

Marcelo Arandia
Miguel Valdez

Los pueblos indígenas chaqueños, no lograrán rescatar sus territorios del Estado colonial

Marín Abadí Gutiérrez L

Apuntes para un análisis de la situación de la tenencia de la tierra en el Chaco boliviano

Marcelo Arandia
Coordinador CIPCA Cordillera
Miguel Valdez
Abogado

1.- Contexto regional

El Chaco boliviano forma parte del ecosistema Chaco Americano, que constituye el bosque xerofítico más grande del mundo ubicado entre los siguientes países: Argentina, Paraguay y Bolivia. En territorio boliviano, la macroregión chaqueña abarca una superficie de 127.755 Km2 que corresponden a los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija. En términos municipales, la región chaqueña constituye un total de 16 municipios, con una población de 233.509 habitantes, de los cuales 77.126 son guaraníes, 2.525 Weenhayek y 178 Tapietes.

La región del Chaco tiene características socioeconómicas especiales que derivan de diferencias étnico-culturales y oportunidades de vida, reflejándose en una estructura social en la que están presentes sectores que luchan por mantener la hegemonía de poder político sobre la base del poder económico (ganaderos, menonitas, transportistas, militares, dirigentes de partidos políticos, comerciantes, petroleros, etc.) y sectores que pugnan por ampliar los espacios democráticos dentro de los diferentes municipios y la región (juntas vecinales, organizaciones indígenas y sectores marginales de las poblaciones urbanas).

El Estado, a través de sus políticas, facilitó la penetración y predominio de haciendas ganaderas, bajo la propuesta de consolidar el territorio boliviano por el aislamiento al que estuvo sometida la región hasta la contienda del Chaco (Bolivia – Paraguay 1932). Igualmente, las políticas agrarias no consideraron los territorios indígenas como parte de las transformaciones emergentes de la revolución nacional de 1952, configurando una estructura agraria donde el guaraní no tiene posesión ni propiedad de la tierra, de acuerdo a sus derechos sociales y culturales. En esta región se consolidó el latifundio que aún se encuentra vigente.

Las comunidades del pueblo Guaraní se encuentran dispersas y presentan una realidad agobiante para la familia. La cantidad de

tierra cultivable promedio (una vez por año debido a la lluvia a secano en verano) es de 1,48 has por familia (en cifras significa 89 qq de maíz que debe alcanzar para el sustento anual de una familia con una media de 5 miembros). Considerando el número de integrantes por familia, se establece que la relación hombre/tierra es de 0,29 has cultivables por persona; a esta realidad hay que sumar factores climatológicos, socioeconómicos, que provocan un déficit alimenticio traducido en un estado de extrema pobreza que obliga a un acentuado proceso migratorio hacia los principales centros poblados, que ofrecen al migrante sólo escasas oportunidades de subsistencia a cambio de discriminación, marginalidad y pobreza urbana.

Esta situación se agrava si se considera la carencia total de recreación, cultura, reproducción socio-cultural, y otras variables que expresan la cosmovisión de un pueblo, se concluirá que el pueblo Guaraní se encuentra "aprisionado" y con pocas posibilidades de futuro para mantener su *ñande reko* (modo de ser).

Con estos argumentos se plantea la necesidad que el Estado garantice el acceso al territorio y el derecho a su desarrollo por parte del pueblo Guaraní.

2.- La problemática de tierra-territorio del pueblo Guaraní, y la región del Chaco

La problemática actual acerca de la ocupación del territorio, la tenencia de la tierra, el acceso y uso de los recursos naturales, es el resultado de la concatenación de varios factores que han incidido a lo largo de la historia, a saber:

- El despojo sufrido por los pueblos indígenas a lo largo de su historia,
- La marginación posterior que los hizo invisibles en la sociedad, y al acceso a sus derechos,
- La destrucción sistemática de las estructuras comunales indígenas,
- La persecución de la que fueron objeto los pueblos indígenas,
- El permanente acecho a los recursos naturales existentes en sus territorios,
- La permanente expansión de la frontera agrícola por parte de los grandes empresarios, y la presión que ellos ejercen sobre los territorios indígenas,
- La falta de políticas públicas respecto de la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales,
- La debilidad del Estado y la falta de voluntad política para revertir la concentración de grandes superficies de tierras, y proteger los intereses de grupos de poder que ejercieron y ejercen presión sobre los pueblos indígenas,
- La burocratización de las acciones para dar solución a los problemas indígenas,
- Una legislación que no garantiza a los pueblos indígenas el acceso al territorio y su derecho de gestión autónoma de los RRNN que se encuentran dentro del mismo,
- El libre mercado de tierras, que genera especulación, concentración, etc.,
- Las concesiones petroleras, forestales y otras,
- Un "sistema político" de exclusión histórica.

3.- La Reforma Agraria en el Chaco

La Reforma Agraria de 1953, en el Chaco tuvo un sentido contrario a los principios que postulaba: eliminar el latifundio y dar tierras a los campesinos e indígenas. En esta región, los hacendados no sólo resistieron la implementación de la Reforma Agraria, sino que eliminaron físicamente a la comisión oficial que fue a proceder con la distribución de tierras[2]; luego se subieron al carro de la revolución y se convirtieron al sindicalismo campesino. De esta manera se estableció la distribución de tierras en gran parte del Chaco boliviano, consolidando la hacienda, mediana y grande, cuya actividad más importante fue la ganadería.

El Chaco abarca 3 departamentos de Bolivia y tiene una extensión de 13.766.300 has. Las provincias tarijeñas de Gran Chaco y O´Connor suman 2.274.000 has.; las chuquisaqueñas H. Siles y L. Calvo alcanzan a 1.877.200 has; mientras que las cruceñas de Cordillera y Germán Busch tienen una zona chaqueña de 4.600 has. y 990.200 has. respectivamente.

Tomando en cuenta sólo 4 provincias, L. Calvo, H. Siles, Gran Chaco y Cordillera, el proceso de Reforma Agraria tituló más de seis millones de hectáreas a favor de particulares. Agregando una proyección estimada de aquellos procesos que están en trámite y de los nuevos propietarios, se puede señalar que más de diez millones de hectáreas están en manos privadas, quedando cerca de 3 millones para guaraníes, cuerpos de agua y otras servidumbres. El detalle se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1

Provincia	Cantón	N° propiedades tituladas	Superficie titulada en Ha.	Proyección de propiedades sin título (40%)	Total
Luis Calvo	11	327	1.262.203	841.469	2.103.672
Hernando Siles	7	512	425.320	349.547	873.867
Gran Chaco	25	772	1.329.081	886.054	2.215.135
Cordillera	20	1.075	3.215.676	1.929.406	5.145.082
Total	**63**	**2.686**	**6.331.280**	**4.006.476**	**10.337.756**

Fuente: Servicio Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización

[2] "Caciques y patrones", Kevin Healy

4.- *Demandas territoriales del pueblo Guaraní*

Luego de su derrota de Kuruyuki (1892) los guaraníes fueron sistemáticamente despojados de sus tierras. Para evitar la servidumbre, la mayor parte tuvo que huir a lugares alejados e inaccesibles, o en algunos casos desarrollar una serie de estrategias para lograr cierto reconocimiento de parte de las autoridades. La mayor expresión del despojo fue la reducción de grupos de guaraníes a la condición de peones sin tierra en haciendas donde trabajaban sin salario, por un lugarcito para su vivienda y algo de comida. Esto sucedió en las provincias Luis Calvo y Hernando Siles, y cuando se pudo develar esta situación a la luz pública (1993) la prensa las llamó "comunidades cautivas" con "esclavos en pleno siglo XX".

La situación de las comunidades guaraníes variaba desde aquellas que no tenían tierra hasta las que tenían títulos pero con problemas de sobreposiciones con sus vecinos, pasando por comunidades con tierra insuficiente o de poca productividad. Ante esta realidad, y luego de rearticularse con la creación de la Asamblea del Pueblo Guaraní (1988), los guaraníes incluyeron entre sus principales demandas al Estado boliviano la dotación de tierras en cantidad y calidad suficiente para garantizar su desarrollo como pueblo. La primera vez que hicieron pública esta petición fue al recordar 100 años de la Masacre de Kuruyuki (1992) cuando se reunieron más de 6.000 guaraníes que mostraron al país y al gobierno su vigencia, presentando una plataforma al presidente Jaime Paz Zamora. Desde entonces esta problemática es prioritaria en la agenda guaraní.

El Plan de Desarrollo de las Comunidades de Cordillera (PDCC) asumido como suyo por la APG e implementado por instituciones de apoyo, estableció una estrategia para encarar la carencia de tierras para las comunidades y logró comprar varias propiedades destinadas principalmente a reconstituir comunidades sin tierra o con conflictos severos, especialmente en las provincias de H. Siles y L. Calvo. Esto sucedía mientras en el país se intervenía el Consejo de Reforma Agraria y de Colonización para iniciar el proceso de concertación que desembocó en la Ley INRA.

Precisamente, en la movilización que obligó a Víctor Hugo Cárdenas a promulgar la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, el pueblo Guaraní incorporó sus demandas territoriales como parte de las 16 aceptadas a la CIDOB. El planteamiento Guaraní se describe en el siguiente cuadro (columna 2):

5.- *La "nueva" Reforma Agraria en el Chaco*

El recorrido de la demanda guaraní ha sido azaroso y quizá puede resumir la imagen de lo que será este intento del Estado por distribuir las tierras equitativamente, mediante la aplicación de la Ley INRA y sus instrumentos auxiliares. El siguiente cuadro ilustra este proceso hasta la situación actual:

Cuadro N° 2

PERICIAS DE CAMPO
DESARROLLO DE RECORTES

Demanda TCO	Sup. Demand. 1290/1996	Sup. Redefin. 2/95/1998	Sup. Immobiliarios 997	% recorte demd. Original	TotalMenaurado	Sin Terceros	Con Terceros	Carpetas Terceros	Sup.ENE	Sup. Titulada	% ENE-Titulada	Inmovilizada-Titulada	
Charagua Norte	367,700	235,250	227,475	38,1	226,273	48,858	179,415	91	414,328	70,456	17		31
Kaaguasu	161,810	126,500	131,217	18,9	133,075	76,858	56,216	135	232,852	68,964	30		53
Kaapiranti	83,578	0	0,000	100,0	0,000	0	0	0	0	62			
Isoseguasu	181,978	58,100	54,387	66,4	56,186	28,703	27,483		66,177	28,078	42		52
Iupaguasu	3,479,170	1,956,243	1,961,782	47,4	1,678,552	203,018	1,473,534		978,223	297,607	30		15
Kaami	151,743	100,750	95,947	36,8	414,328	414,328	414,328	161	308	30,857	10		32
Ikiyuba	277,183	0	0	100,0	0	0	0		0	0			
Tembiguasu	3,110,277	1,369,085	0	100,0	0	0	0		0	0			
Takovo Mora	518,245	359,697	272,450	47,4	0	0	0	435	151,152	0			
Charagua Sur	188,911	132,769	109,589	45,2	414,328	414,328	414,328	21	246	62,871	25		57
SUB TOTAL	8,521,676	4,338,374	2,842,846	87,6	2,922,741,7	1,184,063,8	2,448,303,8	843	2,398,732	630,431	26		22
Kaaguasu (Ipaí, Sta Rosa)	154,450	0	0	100,0	0	0	8,703		0	0			
Tentayapi	160,605	0	0	100,0	0	0	192,104		0	16			
Machareti	244,249	164,265	142,450	41,7	218,636	26,532	192,104		232,798	28,253	11		19
Itanarigua/Iteca	174,808	12,300	11,676	93,3	13,820	7,116	8,703		106,97	7,116	7		61
Avatiri Negro	369,585	29,985	17,898	83,1	35,323	21	35,302		84,908	0			
Avatiri Guaicurú	Comparte Negro	26,880	8,182		30,636	3,317	27,319		77,176	3,317	4		36
Macharetí (Ipaí Cuevo)		0		0	0	0	0		0	0			
SUB TOTAL	1,123,807	233,410	180,206	83,4	298,515	37,986	464,235		501,059	54,702	11		29
Tenaní Chimeo	44,357	0,000	0	100,0	0	0	0		0	0			
Tapiete	180,605	54,743	51,368	68,0	65,132	32,578	32,554		24,84	24,84	100		46
Ita Guasu	530,900	229,800	216,002	59,3	414,328	414,328	414,328		293,584	0			
Yaculba	354,105	Admitida y en SANEAM											
SUB TOTAL	1,089,971	284,543	267,369	63,7	479,460	446,906	446,882	0,0	318,424	24,84	8		6
TOTAL	10,735,454	4,856,327	3,291,204	68,6	3,700,716	1,668,955	3,359,420	31,9	3,218,215	709,973	22		21

Fuente: Elaboración propia archivos de CIPCA Cordillera

El espíritu ***iyambae*** guaraní por consolidar sus territorios, fue reducido por los mecanismos del Estado y la presencia de terceros. Está claro que el primero en recortar las demandas guaraníes fue el Estado respaldándose en el procedimiento establecido por la Ley INRA, que antes de ingresar a pericias de campo había eliminado 6 de las 18 demandas y considerado una superficie de sólo 3.291.204 has., es decir 69% menos de la demanda original. Para llegar a este resultado uno de sus principales recursos fue la Secretaría de Asuntos Étnicos que hizo el papel de "interlocutor" con los pueblos indígenas de manera que, mientras hacía soñar a la APG con una participación en el Estado, minimizaba sus demandas territoriales.

Una vez iniciado el proceso de saneamiento de tierras, saltó el otro actor que le puso cerco a los sueños guaraníes: los terceros (hacendados/propietarios privados). De la superficie inmovilizada (3.291.204 has.) sujeta a pericias de campo, después de 9 años de lucha continua, se han titulado 12 de los 19 territorios demandados con una superficie total de 959.294 has., es decir el 29% del área inmovilizada y apenas el 6% de la demanda original. El resto se supone que estarían consolidándose a favor de los terceros. Los datos son elocuentes, quedan muy pocos espacios para las comunidades guaraníes, o por lo menos no tienen mucho que ver con sus aspiraciones.

Pero el asunto es ¿qué pasó? Es posible aceptar que entre la idea guaraní de consolidar sus espacios históricos y la política del Estado de dotación de tierras (consolidando en muchos casos el despojo) en esos espacios durante los últimos 80 años, se encuentra esa diferencia entre 10 y 3 millones de hectáreas hasta el momento de la inmovilización; es decir mucha tierra había cambiado de dueño por la fuerza o la razón.

Lo que ya resulta difícil de comprender es la diferencia entre la superficie inmovilizada y la titulada, especialmente si tomamos en cuenta el dato que arrojaron los EINEs[3] que recomienda una superficie de 3.218.908 has., extensión que es prácticamente coincidente con la inmovilizada (3.291.204). Esto permite suponer que el Estado, luego de tener información, analizar y realizar proyecciones, ratificó una superficie que fue eliminada en el proceso de saneamiento, para llegar a titular menos de la tercera parte de su propia proyección.

Para muestra, un botón: las denominadas comunidades cautivas (sin tierra) viven en las zonas Ingre y Guakareta, la demanda de ambas fue de 389.595 has., el INRA inmovilizó 26.860 has. en lugares alejados de las comunidades, el EINE recomendó 161.984 has., y el INRA tituló 3.317 has. el año 2000, aunque durante las pericias de campo llegó a medir 65.959 has. Estas tierras tituladas, que

[3] Estudio de Identificación de Necesidades Espaciales, establecido por el Reglamento de la Ley INRA para determinar precisamente las necesidades espaciales de los pueblos indígenas considerando sus características económicas, sociales y culturales con una proyección de 50 años para permitir su desarrollo. Por la discrecionalidad en su aplicación que en la mayoría de los casos disminuía la superficie de las demandas, el movimiento indígena en una Marcha logró anularlo como requisito para determinar superficies que afectaban a la titulación.

serían fiscales, están alejadas de las comunidades y son serranías y arenales. Aquí salta con más fuerza la pregunta ¿qué pasó?).

6.- Tendencias actuales en la ocupación del espacio

Queda la pregunta si el resultado del proceso de saneamiento en el Chaco será consecuencia de un patrón de ocupación del espacio o más bien la causa y el origen de una nueva forma de ocupación. Por supuesto que en el origen de la ocupación del espacio ocurren relaciones sociales que al mismo tiempo que consolidan y reproducen estructuras de poder generan las condiciones para su modificación.

Uno de los elementos que destacan es la presencia de terceros dentro de las TCOs y las irregularidades cometidas en el proceso, que terminan favoreciendolos . Para entender la dimensión de este problema, tomamos 3 TCOs ubicadas en los municipios de Charagua y Gutiérrez de la provincia cruceña de Cordillera y veamos la presencia de terceros en las mismas, en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3

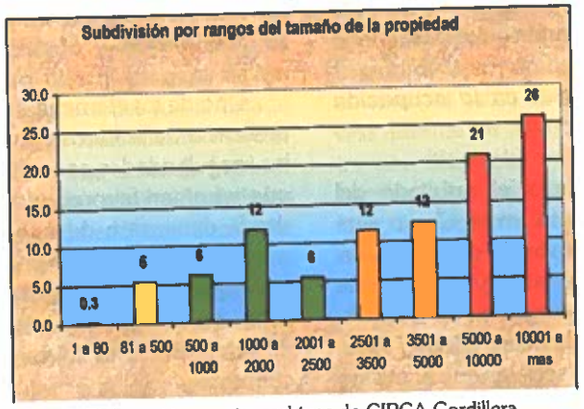
TCOs guaraníes	Superficies en has.		% de superficie de terceros
	TCOs demandadas	Terceros dentro las TCOs	
Charagua Norte	237.542	167.086	70,33
Parapitiguasu	198.953	136.283	68,50
Kaaguasu	160.771	91.635	56,99

Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera

En los 3 casos, más de la mitad de la TCO está ocupada por terceros, llegando al caso extremo de quedar sólo la tercera parte para los guaraníes de Charagua Norte. Si esta es una muestra, podemos concluir que la mitad de las demandas guaraníes están ocupadas por sus "vecinos".

Demos paso a estos actores para conocer un poco de quiénes estamos hablando. La mayoría son ganaderos descendientes de migrantes vallegrandinos, cruceños y otros bolivianos, que poblaron el Chaco bajo el consentimiento de diversos gobiernos. La distribución de propiedades ganaderas por tamaño se puede apreciar en el siguiente gráfico:

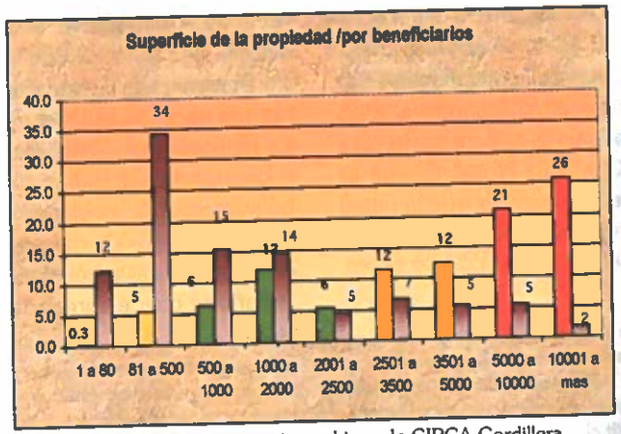
Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera

Si tomamos los 2 últimos rangos, encontramos que el 47% de propiedades ganaderas tiene una superficie de 5.000 has. y más, es decir son grandes propiedades que corresponden a la categoría de empresa agropecuaria como dice la Ley INRA (Art. 41). El otro grupo importante (42%) está en el rango de 500 a 5.000 has. que se considera como mediana propiedad; siendo muy pequeño el porcentaje de lo que se califica como solar campesino. Pero ¿cuántos son los que poseen estos predios?, el gráfico siguiente nos da la respuesta:

Gráfico N° 2

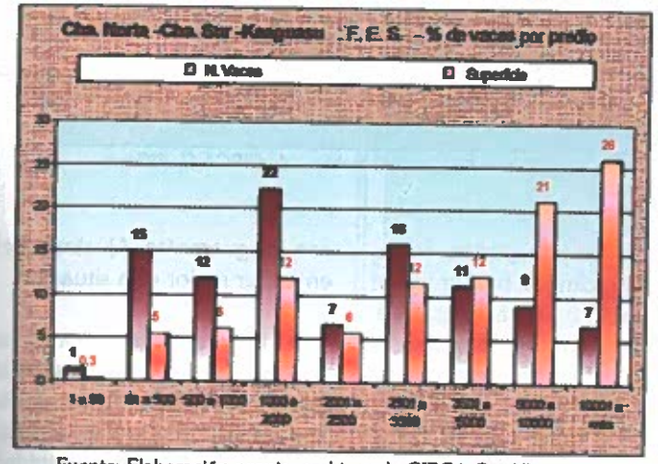


Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera

La relación es perversamente inversa. Ese 47% de grandes propiedades está en manos del 7% de los propietarios, además que el 2% de propietarios posee el 26% de propiedades mayores a las 10.000 has.; mientras que en el otro extremo, el 5.3% de las propiedades se distribuye entre el 46% de pequeños propietarios.

Si al análisis anterior, incorporamos la relación de la cantidad de vacas distribuidas entre los tamaños de propiedad, advertimos el comportamiento que se grafica en el siguiente cuadro:

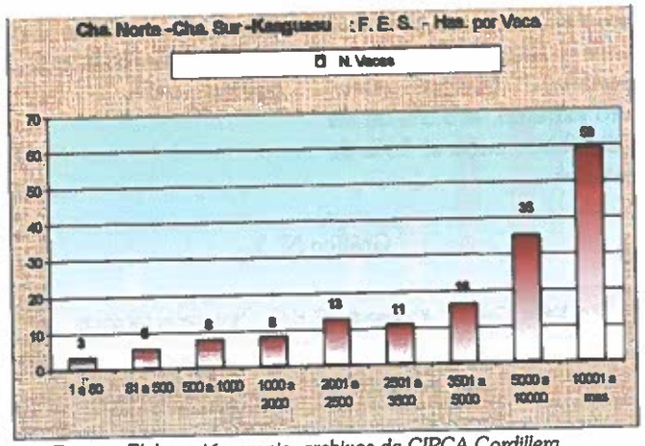
Gráfico N° 3



Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera

¿Otra sorpresa?, o sólo la constatación de algo que sabemos pero que nos resistimos a aceptar. La gran propiedad de más de 5.000 has. (47%) alberga sólo al 16% de la totalidad de cabezas de ganado existentes; el mérito probablemente sea de la mediana propiedad (48%) que alberga al 68% del hato ganadero. Este dato nos remite a un polémico y complejo análisis de variables sobre la famosa carga animal motivo de conflicto irresuelto hasta ahora. En el área de estas 3 TCOs y haciendo el cálculo entre la superficie y la cantidad de ganado, tenemos la siguiente carga animal:

Gráfico N° 4

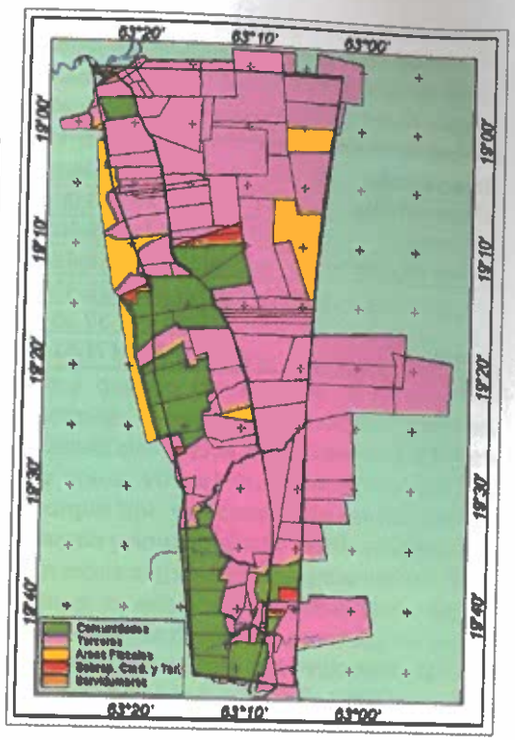


Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera

Resulta que las vacas que pertenecen a la gran propiedad parecen del primer mundo porque gozan de 35 y 59 has. por cada una; esto explica en gran parte la propuesta de los ganaderos del Chaco para que la carga animal llegue por lo menos a 21 has. por cabeza de ganado mayor. Es la lógica de hacer coincidir la realidad a los deseos, cuando lo lógico es proceder a la inversa. Este gráfico muestra que sólo las pequeñas propiedades (de 81 a 500 has.) cumplen la carga animal establecida en la Ley de Reforma Agraria y que se mantiene vigente hasta la fecha. Esta es una de las explicaciones para que los resultados arrojen cifras que incrementan la deuda social del Estado con los guaraníes. Ajustemos el zoom, para entender mejor esta situación.

El título entregado por Gonzalo Sánchez de Lozada a la dirigencia de la TCO Charagua Norte, tiene la superficie de 70.455 has., la misma que resulta de la suma de las áreas que tenían las comunidades antes del saneamiento y algunas áreas fiscales. Es decir, se trataría de una suerte de retitulación de lo que poseían las comunidades incrementando espacios de serranías y arenales; el resto estaría quedando en manos de terceros. Esto puede ser observado en el mapa y cuadro siguientes:

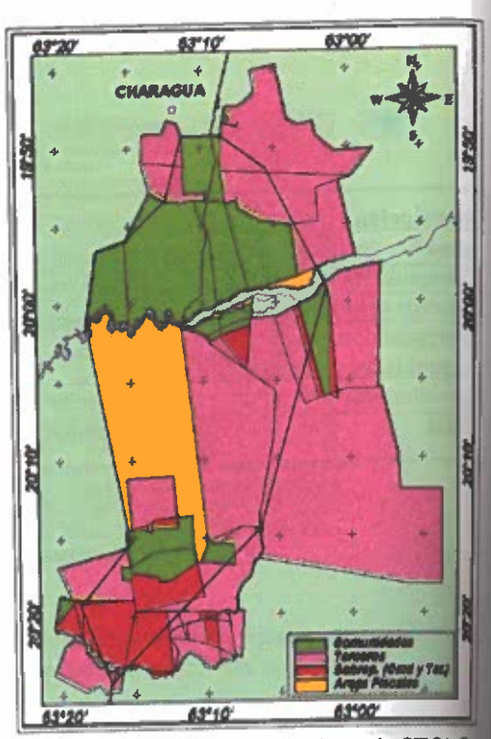
Descripción	Hectáreas
Áreas fiscales identificadas	18.828,65
Comunidades existentes	51.628,65
Terceros (privados)	225.863,20
Sobreposición entre comunidades y terceros	5.803,94
Servidumbres	1.576,39
Total	**303.700,83**



Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera

Los terceros se quedan con la mejor parte de los espacios territoriales, dejando a las comunidades un territorio sin continuidad geográfica y encerradas sin posibilidades de proyección. El caso de la TCO Parapitiguasu (Charagua Sur) es igual de impactante, el (re)título entregado a su Capitán Grande Francisco Fernández, llega a 62.670 has., sumando áreas comunales y fiscales; dejando el resto como propiedades privadas. Veamos en números y gráficos esta situación:

Descripción	Hectáreas
Comunidades	40.595,06
Terceros	116.489,40
Áreas en conflicto	14.416,45
A	22.631,33
N	39,26
Total	**194.171,52**



Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera

7.- Las vacas, sustento de justificación de la Función Económica Social

Es indudable que en la región chaqueña existen tierras improductivas y en grandes extensiones. Resulta paradójico que una vaca tenga un espacio mayor al de varias familias indígenas que viven en comunidades, si sabemos que tiene de 35 a 56 has. para pastar. Entonces se trata del cumplimiento de la función económico social, quizá lo más correcto es decir que por incumplimiento de la función económica social de varias propiedades ganaderas, las comunidades del Pueblo Guaraní están por ser condenadas a vivir en una especie de reservas sin posibilidades de crecimiento.

Esto está por suceder porque estos propietarios, como no pudieron demostrar el cumplimiento de la FES durante las pericias de campo, es más quedaron en evidencia, están recurriendo a otros medios para ganar en mesa lo que no pudieron hacer en cancha. Primero intentaron hacer aprobar una carga animal a la medida de su "sistema productivo", pero fallaron en el intento, finalmente están recurriendo a un certificado de vacuna[4] para demostrar una determinada cantidad de ganado en sus predios, lo que ha sido aceptado formalmente por el Director Nacional del INRA. Esta medida atenta contra la Ley INRA y su reglamento que establecen que la forma de probar la FES son las pericias de campo porque se hacen en el terreno, con participación de los interesados y reconoce como pruebas "supletorias" a otros recursos.

En este caso no sólo que se está invirtiendo el procedimiento, sino que se hecha por la borda esfuerzos y recursos destinados a las pericias de campo; esto distorsiona por completo uno de los fundamentos del proceso de saneamiento y da lugar a legalizar irregularidades, ¿Para qué existe una norma y se realizaron trabajos si al final un documento intenta resolver el cumplimiento de la FES? El INRA tiene la palabra.

8.- Otra perla en el collar de las irregularidades

En las pericias de campo de la TCO Charagua norte (julio de 2000 / abril 2001) se visitó el predio Capirenda, no se encontraban los dueños ya que hace más de 20 años no trabajaban esta propiedad. El informe de campo (26/04/01) declaró abandonado el predio haciendo constar además que no existían trabajos. La dirigencia guaraní daba por hecho que por sus características este predio pasaría a la TCO. No contaban con el interés nacional por la producción petrolera que debe garantizar las inversiones que tienen las empresas del rubro en Bolivia. De manera que un buen día, a finales de 2001, los dirigentes se encontraron con la carpeta 91 perteneciente al predio Capirenda Pluspetrol, en cuyo informe dice que por el citado interés nacional y con carácter excepcional, el Director del INRA de Santa Cruz, había instruido el levantamiento de campo con un informe favorable a la empresa.

Es bueno explicar las irregularidades, para que no parezca que se asume una posición contraria al desarrollo nacional. Existen claramente 2 elementos: el primero es que se vulneró el Reglamento de la Ley porque una vez concluidas las pericias de campo y firmado el informe de polígono, ya no existe argumento legal para reabrir dicha etapa; en este caso el argumento es viscoso y plagado de nulidad; el segundo, es que las empresas petroleras están sujetas al régimen de concesiones que le da derecho al recurso natural en cuestión, pero no a la tierra, con esta acción la empresa se convierte en propietaria de un determinado predio más allá del tamaño.

Estas irregularidades abren la puerta, a reproducir irregularidades pero también a consolidar impunidades. Como dicen algunos jurisconsultos, hay que sentar jurisprudencia para lo posterior; si se aplica esto a otras circunstancias y modalidades ya podemos imaginar como quedará Bolivia hacia el futuro.

[4] Documento que otorga FEGASACRUZ, SENASAG o cualquier profesional veterinario que certifica la cantidad de ganado que fue vacunado; últimamente fomentado desde el Estado mediante la campaña contra la fiebre aftosa.

Como las señaladas, existen otras irregularidades, que de consolidarse "legalmente" terminarán por liquidar las demandas guaraníes. Se pueden añadir las tierras de las FFAA, las sobreposiciones de terceros con comunidades, las concesiones petroleras, el proyecto CORGEPAI, por citar algunas más.

9.- Factores que pueden ayudar a comprender mejor la situación:

Presión sobre la tierra-territorio y la organización de las comunidades campesinas y pueblos indígenas.

A raíz del crecimiento demográfico, la expansión de la frontera agrícola, el interés de negociar con las tierras y el agotamiento de otras, la presión tiene varias formas, que van desde desconocer el derecho de los pueblos indígenas hasta acciones contra dirigentes. Estos hechos han configurado situaciones de tensión en la región.

En el fondo se encuentran dos concepciones contradictorias respecto de la tierra: *la primera* –propugnada por comunidades campesinas y pueblos indígenas- consideran a la tierra como madre y generadora de vida, *la segunda* –posición dominante de grupos de poder ganaderos, empresarios agropecuarios y otros- consideran a la tierra como un factor de producción generadora de riqueza. En estas dos visiones diferentes y contrapuestas se encuentra un elemento de presión simbólico, "las vacas", que fueron y son las representantes de la dominación, las que ingresan a los escasos chacos comunales y las que compiten con los guaraníes. Por ello tiene sentido lo indicado por Leonardo Guarupachi y Nelly Romero -ex presidenta de la APG- ante la Defensora del Pueblo Ana María Campero, que prefieren ser tratados como vacas para acceder al "privilegio de este animal", "ellas tienen más derecho que mi pueblo", manifestaron.

La estrategia del Estado relacionada a los recursos no renovables – libre mercado

La aplicación de la nueva política económica, la capitalización y privatización de las empresas estatales, la apertura al libre mercado -principalmente a la inversión extranjera- ha significado para los pueblos indígenas del Chaco, el incremento de la presión ejercida a su territorio y la extracción de sus recursos naturales. En este marco se encuentran los hidrocarburos, a los que la legislación actual da prioridad y garantiza la inversión de las empresas del rubro en desmedro de los pueblos indígenas, generando impactos sociales económicos, ambientales y culturales irreparables, la tendencia del libre mercado de la tierra y la especulación que se genera sobre la misma.

Marco jurídico amenazado por hacendados y empresarios.

Con la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996) el Estado pretende sentar las bases institucionales para resolver los problemas de tenencia de la tierra; dicha Ley pretende ser flexibilizada o modificada de tal manera que se vulnera su esencia y sus reglamentos, por ejemplo;

a) Se pretende modificar la norma técnica vigente que regula la carga animal en propiedades privadas medianas y grandes empresas agropecuarias de 5 has. por unidad de ganado mayor (establecidas en la Ley Agraria de 1953) a 25 has. por unidad animal para el caso del Chaco boliviano y 9 has. para el Oriente boliviano.
b) Propuesta del INRA y de los empresarios para flexibilizar el cumplimiento de la función económica social (FES) en medianas propiedades y grandes empresas agropecuarias, donde se indica que la sola certificación bancaria de otorgación de crédito servirá para "demostrar" el cumplimiento de la FES.
c) Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, con la que se pretende seguir sobreponiendo concesiones forestales sobre los territorios indígenas y comunidades campesinas, crear más condiciones favorables para conceder grandes concesiones para investigación biogenética y explotación de recursos naturales por transnacionales.
d) Los grupos de poder no reconocen la existencia de comunidades cautivas y las conquistas sociales del Pueblo Guaraní sobre este tema. Sin embargo, el Estado mediante el DS N° 28159 reconoce la existencia de esta problemática social, para lo cual ha comenzado a establecer acciones destinadas a superar esta situación pese al permanente bloqueo y oposición de los grupos de poder.
e) Todas estas amenazas ponen en serio riesgo el proceso de saneamiento y titulación de TCOs y comunidades indígenas.
f) Los decretos supremos emitidos en el Gobierno de Carlos Meza, que vulneran el espíritu de la Ley INRA y consolidan los planteamientos de los grupos de poder.'

Profundización de los conflictos sociales.

Los últimos gobiernos, por presión de sectores con poder político y económico, han alentando los conflictos. ganaderos, empresarios, latifundistas y traficantes de tierras recurren al chantaje y la presión para conseguir instrumentos legales que favorecen a sus intereses. Por su parte, el movimiento indígena tuvo que movilizarse en tres marchas históricas para conseguir decretos que les reconozcan derechos territoriales. Finalmente, se puede advertir que en la región del Chaco los conflictos se dan entre ganaderos, empresas petroleras contra indígenas guaraníes. En todos los casos los conflictos tienen de por medio la tenencia de la tierra y la explotación de los recursos naturales.

La actitud política del gobierno y los organismos agrarios a favor de grupos de poder.-

Los organismos estatales responsables de la cuestión agraria relativa a tierras son

demasiado lentos en su organización y aplicación de la ley, además que tienen fuerte influencia político partidaria. El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) se ha convertido en un organismo burocrático y con fuerte presencia político partidaria, especialmente en el Oriente; también se ha denunciado la parcialización de los miembros de las brigadas del INRA que realizan las pericias de campo, pues en la mayoría de los casos sus miembros (abogados y topógrafos) ejercen un doble rol: por un lado son los responsables directos del saneamiento y por otro son asesores de los hacendados que se encuentran dentro de las TCOs. Esta situación se ha convertido en una verdadera traba para las demandas indígenas y campesinas; la inoperancia y la direccionalidad del accionar del INRA han obligado a que la cooperación internacional presione para agilizar el saneamiento y aminorar la influencia partidaria.

A esta ya complicada situación del INRA, se suma la presencia de las empresas privadas que llevan adelante procesos de saneamiento, de esta manera se terciariza el tratamiento de esta problemática mediante manos privadas.

Por su parte, el Tribunal Agrario Nacional ha empezado a emitir sus fallos favoreciendo a los sectores empresariales (caso impugnación de la TCO Monte Verde, la anulación de la demanda de TCO Yacuiba, que es revertida a SAN SIM toda el área demandada), poniendo en evidencia la influencia político partidaria que primó en la designación de los jueces agrarios, lo cual ha puesto en duda la administración transparente de la justicia en materia agraria.

Actitud de los hacendados y terratenientes.

A medida que avanza el proceso de saneamiento y titulación de las TCO, los sectores afiliados a la Confederación de Empresarios Agropecuarios (CONFEAGRO) han emprendido acciones de presión, chantaje, amedrentamiento a dirigentes y técnicos de apoyo; han tomado oficinas de instituciones que apoyan la demanda de pueblos indígenas (casos CIPCA Moxos, CEJIS Riberalta) y ejecutado otras medidas que vulneran el ordenamiento jurídico del país.

Por ejemplo, en muchas regiones se han organizado en Comités de Autodefensa de las tierras privadas; han cooptado funcionarios del INRA; realizaron campañas de desinformación sobre los verdaderos alcances de la ley agraria, satanizando el proceso de saneamiento y el derecho de los pueblos indígenas; han iniciado juicios penales contra dirigentes; han presionado al Estado para flexibilizar la norma técnica que regula la carga animal, el cumplimiento de la función económica social, derogación de algunos artículos de la ley agraria.

Con estas y otras acciones, en el fondo pretenden detener el proceso de regularización del derecho propietario sobre la tierra mediante el saneamiento, y de esta manera seguir con el tráfico de tierras y acaparamiento de grandes extensiones en manos de pocas personas. En fin, son acciones que

pretenden consolidar los privilegios y que el estado de situación permanezca como está.

La lacerante realidad de las comunidades cautivas/empatronadas.

Es impensable para muchos que vivimos en las áreas urbanas y gozamos de algunas bondades como una vivienda, comida, educación y otros factores que nos permiten cierta comodidad; hacer el ejercicio de situarnos en las condiciones de las familias cautivas/empatronadas, por criterios de vida común y racionalidad –es decir no entra en nuestra concepción esta situación- Las denuncias ante DDHH, el Defensor del Pueblo y otras instancias, se resumen, en la vulneración de principios básicos de la humanidad además de otros de carácter económico, social-colectivo, ético, político, humano, etc. Esta realidad se la vive aún en el Chaco boliviano y se convierte en un indicador más de la difícil situación por la que viene transitando el conjunto del Pueblo Guaraní hasta nuestros días, en procura de lograr un reconocimiento como grupo social con cultura, historia y realidades en nuestro país.

Esta lacerante realidad que nos debe indignar como país porque persiste en pleno siglo XXI, es una agenda pendiente de solución por el Estado boliviano. En ese entendido, la Asamblea del Pueblo Guaraní viene llevado a cabo una serie de denuncias y acciones de incidencia ante esferas gubernamentales, en procura de dar solución a esta problemática. Hasta la fecha logró la emisión de un Decreto Supremo N° 28159 que si bien reconoce esta critica realidad, todavía no la soluciona de manera integral.

10.- Conclusiones:

- Después de la masacre de Kuruyuki y la Guerra del Chaco, concluye la paulatina apropiación estatal y distribución de las tierras de los pueblos indígenas del Chaco. Con la Reforma Agraria del 53 se consolidó un sistema de distribución de tierras más relacionado a la influencia política que con el desarrollo de las regiones y las personas que viven en ellas. Por la vía de los criollos se pretendió "dar seguridad a las fronteras" –primó una Seguridad de Estado, más que la aplicación de reforma agraria para el acceso a la tierra de indígenas en el Chaco – y se consolidó legalmente la hacienda.
- Con el saneamiento de tierras iniciado por la Ley INRA en 1996, se tiene la oportunidad y las herramientas necesarias para intervenir en la tenencia de la tierra y modificar el derecho propietario y el sentido de uso y aprovechamiento practicado en los últimos 50 años. Sin embargo, el proceso de saneamiento no termina de mostrar los resultados esperados y previstos por la ley. Las influencias a las que está expuesto el proceso y las instituciones encargadas por Ley, requieren de una intervención del Estado más clara y concreta.

- Por otro lado, los movimientos sociales son cada vez más intensos. Se han fortalecido las organizaciones indígenas, las gremiales, y surgen fugaces las organizaciones cívicas, todas ellas con una mezcla de identidad y regionalismo. Se debe considerar que en la medida que se disponga de la información obtenida por el INRA, el debate y las movilizaciones podrían ser mucho más ricas y mejor orientadas.
- Los actuales conflictos y su forma de resolverse darán lugar a una nueva estratificación de grupos relacionados a la propiedad y explotación de la tierra, y asistiremos a la generación de nuevos conflictos y nuevas alianzas
- El debate sobre la propiedad y aprovechamiento de los recursos naturales será cada vez más intenso, así como sus diversas formas de propiedad y de cumplir con la FES.
- Dependiendo de los resultados del saneamiento, asistiremos al surgimiento de nuevas formas de administración y gestión territorial, de renovadas estructuras supracomunales de administración espacial, y a la revalorización de los sistemas comunales y familiares. Al mismo tiempo, surgirán superestructuras de servicio a la gestión territorial, planificación, asistencia técnica y comercialización.
- La interrogante es: ¿en qué medida el proceso de saneamiento puede dar pasos sobre lo que la Reforma Agraria boliviana dejó de hacer en el Chaco? Se debe analizar el derecho propietario de la tierra con una visión de futuro, facilitar el desarrollo de los pueblos indígenas y la población local, en base a sus propias aspiraciones y capacidades.
- La Reforma Agraria en el Chaco nuevamente vive un momento de inflexión, hay que esperar los resultados y por supuesto participar en el debate.

BIBLIOGRAFÍA

CIPCA Cordillera
1986 Plan de Desarrollo Rural Cordillera Diagnóstico – Estrategias (temática tenencia de tierra) Investigación Camiri

CIPCA Cordillera
1987 Programa de Desarrollo Campesino de Cordillera (PDCC) Proyecto de asentamiento de comunidades sin tierra Volumen (8) Investigación Camiri

INRA
1996 Base de Datos previa pericias de campo, expedientes, etapas de georeferenciacion, normas técnicas, CD Santa Cruz

CIPCA Cordillera
1999 Informe sobre proyecto de reasentamiento de familias guaraníes Informe Camiri APG.

CIPCA-Miguel Valdez
2001 La Tenencia de la tierra y el acceso al Territorio del Pueblo Guaraní Documento Camiri

INRA
2001 Ficha FES Informe Predial, Charagua, Kaaguasu, Kaami C D Santa Cruz

INRA
2001 –2003 Evaluación técnica jurídica, pericias de campo, áreas tituladas, resoluciones determinativas de áreas de saneamiento, tierras fiscales CD Santa Cruz

CPTI CHACO
2002 Información sobre demandas de TCO, nuevas demandas y sistema de información geográfica (SIG) de las zonas guaraníes, CD Santa Cruz

APG
2002 Base de datos, información general de las demandas de la APG, Áreas protegidas e información general de la APG (Div. Política, Concesiones petroleras, Plus, etc.) CD Santa Cruz

INRA
2003 Informe de ampliatorios; datos sobre certificado de vacuna, demandas de la APG para su movilización, CD Santa Cruz

CPTI
2003 TCOs avance según proceso (al 15 de mayo de 2003) Informe Camiri

CIPCA Cordillera
2002 Estado situacional del proceso de saneamiento y titulación de las TCO Charagua Norte y Parapitiguasu. Informe Camiri

CIPCA Cordillera
2005 Estado Situacional de SAN TCO (al 30 de junio de 2005). Informe Camiri

Oscar Bazoberry Chaly
2005 A 50 anos de la Reforma Agraria en el Chaco. Documento La Paz

Miguel Valdez Romero
2005 Estado situacional de la tenencia de la tierra en el Chaco. Informe Camiri

CIPCA, Cordillera
1986 Plan de Desarrollo Rural Cordillera. Diagnóstico – Estrategias (temática tenencia de tierra. Serie de documentos de investigación. Camiri.

CIPCA, Cordillera
1987 Programa de Desarrollo Campesino de Cordillera (PDCC). Proyecto de asentamiento de comunidades sin tierra Volumen 8. Serie de documentos de investigación. Camiri.

INRA, Santa Cruz
1996 Base de Datos previa pericias de campo, expedientes, etapas de georeferenciación, normas técnicas. Serie de documentos CD. Santa Cruz.

CIPCA, Cordillera
1999 Informe sobre proyecto de reasentamiento de familias guaraníes. Serie de documentos Informe. Camiri.

APG CIPCA, Miguel Valdez
2001 La tenencia de la tierra y el acceso al Territorio del Pueblo Guaraní. Serie documentos. Camiri.

INRA
2001 Ficha FES Informe Predial, Charagua, Kaaguasu, Kaami. Serie de documentos en CD. Santa Cruz.

INRA
2001 – 2003 Evaluación técnica-jurídica, pericias de campo, áreas tituladas, resoluciones determinativas de áreas de saneamiento, tierras fiscales. Serie de documentos en CD. Santa Cruz.

CPTI CHACO
2002 Información sobre demandas de TCO, nuevas demandas y sistema de información geográfica (SIG) de las zonas guaraníes. Serie de documentos en CD. Santa Cruz.

AGPG
2003 Base de datos, información general de las demandas de la APG, Áreas protegidas e información general de la APG (División política, concesiones petroleras, Plus, etc.). Serie de documentos en CD. Santa Cruz.

INRA
2004 Informe de ampliatorios; datos sobre certificado de vacuna, demanda de la APG para su movilización. Serie de documentos en CD. Santa Cruz.

CPTI
2002 TCOs avance según proceso (al 15 de mayo de 2003). Serie de documentos Informe. Camiri.

CIPCA, Cordillera
2003 Estado situacional del proceso de saneamiento y titulación de las TCO Charagua Norte y Parapitiguasu. Serie de documentos Informe. Camiri.

CIPCA, Cordillera
2004 Estado Situacional de SAN TCO (al 30 de junio de 2005). Serie de documentos Informe. Camiri.

BAZOBERRY CHALY, Oscar
2005 A 50 años de la Reforma Agraria en el Chaco. Serie Documento. La Paz

VALDEZ ROMERO, Miguel
2005 Estado situacional de la tenecia de la tierra en el Chaco. Serie de documentos Informe. Camiri.

Los pueblos indígenas chaqueños, no lograrán rescatar sus territorios del Estado colonial

Marín Abadí Gutiérrez López

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Se halla vinculado al movimiento indígena desde la década de los años 90.

Cuando en 1990 don Tomás Ticuaso llegó a La Paz y pidió reunirse con el presidente de Bolivia, Lic. Paz Zamora, dijo una frase que hoy cobra plena vigencia y trasciende a lo que debe ocurrir en los siguientes años. El líder indígena fue absolutamente claro cuando señaló que vino para hablar de "Jefe a Jefe". Estas palabras resumen la inquebrantable dignidad de aquellas nacionalidades que fueron excluidas del Estado, pero que jamás renunciaron a su "ser social" y al derecho de "autogobernarse".

La Marcha por la Dignidad y el Territorio que partió de Trinidad, arribó a la sede de gobierno, dejando en la huella de cada caminante, la marca de los pueblos indígenas, casi cinco siglos después de colonización, modernidad, desarrollo, y de la civilización que había intentado hacerlos desaparecer o por lo menos ocultarlos y fue derrotada.

Ante la instalación de la Asamblea Constituyente, es preciso remarcar que los pueblos indígenas fueron despojados de su territorio por el Estado colonial en 1825 y mientras no se cambie la naturaleza del mismo, jamás podrán reivindicarlo. Como el territorio no es sólo un derecho sino su vida, el hábitat que define su existencia, los pueblos indígenas están condenados a desaparecer sin él.

Según la Constitución de 1826, Bolivia era para los bolivianos y en la naciente República, el poder sólo lo podían ejercer quienes tenían un empleo, siempre y cuando no sean sirvientes, ni trabajadores dependientes, tengan renta, sepan leer y escribir, sean católicos; condiciones que ningún indígena podía cumplir. Además, la ocupación territorial adaptada a las características de los ecosistemas que practicaban los indígenas comenzó a ser destruida en la zona andina con el régimen colonial, y fue rematada al dividirla en departamentos, provincias y cantones, o tierras de colonias, ajustándose los límites a intereses de encomenderos, mi-

litares, parroquias y misiones, empresarios, etc. Los territorios indígenas fueron repartidos desde 1826, principalmente para devolver favores y consolidar el despojo.

Como la colonia no pudo doblegar a los "salvajes", las instituciones republicanas se empeñaron en lograrlo. La historia de los pueblos indígenas de tierras bajas, particularmente de los pueblos chaqueños, tiene su propio capítulo, que trataremos de resumir en esta nota.

Las normas sobre tierra dictadas por los distintos gobiernos, no tuvieron aplicación relevante en el Chaco, pero de hecho se aplicaba el sistema normativo de la conquista, es decir la ocupación, y si había resistencia, el sojuzgamiento. Este fue el método que permitió el establecimiento de las haciendas.

Durante el siglo XIX se favoreció la penetración y conquista de las tierras bajas, pero la Guerra del Chaco y la reforma agraria de 1953, aceleraron la asignación del modelo liberal de explotación de la tierra, multiplicándose los títulos de propiedad y consolidando la negación jurídica de los territorios. Los "selvícolas" debían ser reducidos, convertidos en agricultores y asimilados a la nación.

La posibilidad de acceder a la tierra para los pueblos indígenas con la Ley Fundamental de Reforma Agraria y luego la Ley INRA, sigue siendo por suerte una posibilidad; porque ahora pueden reivindicar sus territorios.

Breve reseña del acceso a la tierra de los pueblos indígenas chaqueños en el departamento de Tarija

Un corto repaso a la toponimia en el Chaco puede ayudar al convencimiento que se trata de territorios ancestrales, de un dominio precolonial que en procesos cíclicos fue disminuido hasta quedar en el proceso inconcluso del saneamiento de las tierras comunitarias de origen.

Nombres en la lengua guaraní como: Aguairenda, Busui, Kapiirenda, Karaparí, Tarairí, Cavayurepoti, Chimeo, Itau, Ipaguasu, Ibopeite, Pananti, Tati, Taiguati, Timboiguasu, Sinanditi, Yaguacua, Yaku-igua, persisten como prueba. Si no se registra nomenclatura del idioma noctén (Weenhayek) en aquellos territorios indígenas, esto no significa que éste pueblo no lo habitaba. Sus actuales comunidades como Capirendita, Misión, San Antonio, Bella Esperanza, Creveax, ocupan los mismos sitios donde habitaron sus abuelos

En 1798 se reconocieron a favor de los indígenas del Chaco (Itau), las tierras conocidas con el nombre de hacienda Ñuguasu, pero no pudieron conservar su posesión ante la arremetida de los karaís. En 1843, el anciano cacique Sosa que había colaborado con los cristianos en Karaparí, con el fin de asegurar posesiones para su pueblo, pidió el reconocimiento legal de este derecho. Fue el coronel José Manuel Magariños, jefe de la expedición que lleva su nombre, quién le otorgó a nombre de la República, los títulos de propiedad entre las quebradas Timboti y Cuarusuti a lo largo de siete kilómetros; pero

éste beneficio no fue respetado y cuando años después los misioneros se aprestaban a construir la misión de Aguairenda, tuvieron que comprar la tierra a los usurpadores.

Pueblo Weenhayek

En la segunda mitad del siglo XIX se establecieron las misiones católicas para reducir a los salvajes y convertir sus almas, pero allí donde levantaron los templos y fuertes, se quedaron las estancias ganaderas. Posteriormente, otro esfuerzo de la misión evangélica, ante tanto atropello, logró asesorar para tramitar la dotación de algunas hectáreas a favor del pueblo Weenhayek.

Hasta el año 2002, los Weenhayek lograron que el Estado les titule 3.150,1300 hectáreas, de acuerdo al siguiente cuadro:

Comunidades Tituladas	Fecha	Extensión
1. Capirendita	febrero de 1971	1.165,3800 has.
2. Quebrachal	mayo de 1974	503 has.
3. Viscacheral	diciembre de 1974	599 has.
4. Creveaux-Yuchán	agosto de 1984	582,7500 has.
5. Timboytihuasu	junio de 1976	300 has.
TOTAL		**3.150,1300 has**

Nuevas solicitudes formuladas al amparo de la Ley de Reforma Agraria de 1953, por otras 9.800 hectáreas, quedaron postergadas por la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria., como se puede observar a continuación:

Comunidad	Fecha de Solicitud	Extensión
1. San Bernardo	24 de julio de 1990	800 has.
2. Resistencia	16 de julio de 1990	500 has. para ampliación
3. La Purísima	25 de julio de 1990	1.500 has.
4. Bella Esperanza	16 de julio de 1990	500 has. para ampliación
5. Tres Pozos	28 de octubre de 1990	3.000 has. para ampliación
6. Sausal	16 de julio de 1990	500 has.
7. La Mora	16 de julio de 1990	1.000 has.
8. Algarrobal	16 de julio de 1990	1.500 has. para ampliación
9. San Antonio	23 de julio de 1990	500 has. para ampliación
10. Yuchán trámite junto a Crevaux		
11. Creavaux	16 de julio de 1990	1.500 has. para ampliación
TOTAL		**9.800 has.**

A los pueblos indígenas que marcharon desde Trinidad en 1990, se sumaron representantes del pueblo Weenhayek y desde aquel año, reclamaron el reconocimiento de su territorio, que consolidaron en 1993, cuando se promulgó el DS 23500 titulando a su favor más de 190 mil hectáreas. Posteriormente, en 1997, de acuerdo a la R No. R-TIT-00-000029, el Instituto Nacional de Reforma Agraria reconoce a la Comunidad Indígena del Pueblo Weenhayek la superficie de 197.849,0383 hectáreas.

Pero como en el DS 23500, a tiempo de reconocer el territorio Weenhayek se prevé la delimitación de otras propiedades, y con la Ley 1715 se establece el saneamiento, este territorio fue sometido nuevamente a la intervención de las autoridades desde el año 1993 hasta el 2006, sin aclarar los derechos de terceros y menos respetar los derechos indígenas.

El levantamiento de propiedades y posesiones realizadas antes del DS 23500, por el entonces Instituto Indigenista y el Consejo Nacional de Reforma Agraria, revelaba que al interior del territorio Weenhayek habían 27 propiedades tituladas, 7 con trámites y sólo 5 posesiones, sumando 39 terceros (ver cuadros anexos). Sin embargo, una vez aplicadas las etapas del saneamiento, hasta 1998 se identificaron 138 predios.

En casi diez años de saneamiento, las tierras tituladas y las posesiones legales de las comunidades indígenas que en 1993 sumaban 12.950,1300 hectáreas, quedaron reducidas a sólo 5.600,3466 hectáreas en las mismas once comunidades Weenhayek, según el informe de evaluación técnico y jurídico del INRA. Este mismo informe identifica 22.267 hectáreas libres de terceros, pero estas hectáreas se hallan divididas en 27 pequeñas áreas discontinuas que despedazan la unidad del territorio indígena.

Con el pretexto que no existen recursos para proseguir el trámite de saneamiento, desde el año 2002 cuando concluye la etapa de exposición pública de resultados del SAN-TCO Weenhayek, no se han elaborado las resoluciones finales y menos se han notificado, convirtiéndose este caso en un claro ejemplo de retardación administrativa y legal en perjuicio del propio Estado.

La Capitanía Grande del pueblo Weenhayek en los años 2001 y 2002 denunció el abandono de 22 predios, los mismos que fueron comprobados. A estos abandonos se deberían sumar los recortes de las propiedades que cumplen parcialmente la función económico-social, quedando como superficie expectaticia a ser devuelta a los indígenas unas 89.543 hectáreas, aún consolidándose a favor de los denominados terceros casi 120 mil hectáreas de todas aquellas que fueron sometidas a saneamiento con el proceso iniciado a través de la Comisión Interinstitucional en el año 1995, y luego del INRA.

Mientras tanto, el proceso se encuentra paralizado, los Weenhayek sólo disponen de sus posesiones comunales a pesar de contar con un Título Ejecutorial que les reconoce una tierra comunitaria de más de 197 mil hectáreas, un Decreto Supremo que acep-

ta que son dueños de un territorio indígena con una superficie similar, y una Ley 1257 con carácter internacional que les otorga razón en concordancia con la historia.

Para cerrar este acápite, se debe anotar que actualmente 22 capitanías conforman la Organización de Capitanías Weenhayek (ORCAWETA), que representan a unas 3.000 personas, que no son agricultoras de tradición porque su territorio fue sometido al peor de los deterioros con la actividad ganadera sin manejo alguno, al ramoneo, la deforestación maderera, la apertura de brechas petroleras o proyectos como PROVISA y la pesca indiscriminada en el Pilcomayo. Por estos factores, los Weenhayek se hallan condenados a la miseria hasta que no se restituya un sistema económico que respete su cultura tradicional y sus adaptaciones sin destruir la naturaleza ni al ser humano.

Pueblo Guaraní

Como es conocido, el Pueblo Guaraní es el más numeroso en el país y también en el departamento de Tarija. Los guaraníes están organizados por zonas en la Asamblea del Pueblo Guaraní o APG.

APG Villa Montes.- Agrupa a nueve comunidades que son: Caigua, Chimeo, Ibopeiti, La Costa, Puesto Uno, Tarairi, Tahiguati, Tucainti y San Antonio; las mismas que en conjunto podrían ser beneficiadas con unas 50 mil hectáreas, una vez que concluya el trámite de saneamiento simple que ejecuta el INRA desde el año 2003, aunque entonces tendrán que compartir el territorio con familias no indígenas asentadas en sus comunidades ubicadas al norte de la ciudad de Villa Montes y al pie del Aguaragüe. Estas poblaciones son lo que dejó el paso de la colonia, y la república, a pesar que el Pueblo Guaraní fue el valuarte y la vanguardia del rechazo a las tropas paraguayas en la defensa de Villa Montes.

Ante la incapacidad del Estado de responder con sus propios recursos, se acudió a los fondos de Transredes que pagó por sanear su derecho de vía del gasoducto YABOG, para devolver unas cuantas hectáreas a los guaraníes de Villa Montes, las mismas que aún no se hallan consolidadas.

APG Itika Guasu.- Esta organización guaraní representa a 37 comunidades y se halla subdividida en tres áreas por las características geográficas de su territorio y por el ascendente de sus familias. En 1996, presentó una demanda de TCO reivindicando su territorio ancestral sobre una superficie mayor a las 300 mil hectáreas. Sin embargo, una vez cumplidos los trámites de rigor, el 10 de enero de 1997 se admitió la demanda y el 18 de julio de 1997 se inmovilizaron doce áreas discontinuas con una superficie redefinida de 216.002.7571 has.

La rearticulación del Pueblo Guaraní en la provincia O'Connor desde fines de los años 80, luego de estar sometido al sistema de hacienda o de esclavitud, abrió la posibilidad de reclamar el territorio que se le había quitado con engaños y por la fuerza. Un primer diagnóstico efectuado por los futuros promotores jurídicos, identificaba

más de un centenar de nombres con los que los guaraníes tuvieron relación patronal y que se aprovecharon de la fuerza física de familias enteras para consolidar su poder económico y político en las estancias dedicadas a la agricultura o la ganadería, las que adquirieron tanta importancia que hasta el presente figuran en mapas de la región, donde comunidades indígenas son ignoradas o reciben el apelativo de "rancho".

Las etapas del saneamiento comenzaron a ejecutarse el año 2000, primero con la campaña pública y luego las pericias de campo (desde el 18 de marzo hasta el 31 de diciembre del mismo año).

Cuando se realizó la exposición pública de resultados del SAN-TCO Itika Guasu, se conoció que las brigadas del INRA mensuraron 118 predios particulares y 3 comunidades campesinas. Esta revelación confirmaba lo que predijeron los propios guaraníes a fines de 1999 como vivo testimonio de la explotación y despojo a los que fueron sometidos. Los itikeños no sólo conocían su territorio, sino a quienes se lo arrebataron.

El mismo proceso de saneamiento identificó un poco más de 68 mil hectáreas libres de terceros. Inmediatamente los guaraníes solicitaron la titulación anticipada de estas superficies, a sabiendas que el proceso de saneamiento no había concluido, porque deseaban saborear el resultado de 12 años de lucha por recuperar su dignidad, su idioma, su territorio. Aunque estos resultados se conocieron en julio de 2002, recién en diciembre del año 2003 se entregó el Titulo Ejecutorial de Tierras Comunitarias a favor del Pueblo Indígena Guaraní del Itika Guasu, con una superficie de 68.385,8482 hectáreas distribuidas en 32 áreas.

El Pueblo Guaraní del Itika Guasu cifra sus esperanzas en que al finalizar el SAN-TCO puedan revertir unas 40 mil hectáreas para ampliar sus tierras comunitarias, unir algunas de esas 32 áreas dispersas y consolidar su identidad y presencia a través de las propuestas de desarrollo planteadas al municipio de O'Connor. Para que esto ocurra, el INRA debe agilizar el proceso, pues hasta la fecha sólo 28 resoluciones se hallan ejecutoriadas, 39 deben ser notificadas y 54 aún están en carpetas.

APG Yaku-igua.- Los guaraníes que habitan en la primera sección de la provincia Gran Chaco, están al borde de sufrir el primer genocidio del siglo XXI. Después de haber sobrellevado las misiones, la migración forzosa a las zafras en los ingenios -primero argentinos y luego cruceños-, la apropiación de sus tierras y el apatronamiento, así como la aculturación que les negó el uso de su idioma; decidieron demandar al Estado el reconocimiento de su Tierra Comunitaria de Origen confiados en la vigencia de la Ley 1715. Formalizaron su petición en un memorial presentado en julio de 2001, que fue admitido en noviembre del mismo año, ordenándose la georeferenciación y el estudio de necesidades espaciales.

El retraso en la formalización de la demanda se debió a que el Consejo Municipal de Yacuiba, se negó sistemáticamente a emitir la Personería Jurídica a las comunidades guaraníes, abusando de sus facultades, pues la Constitución Política del Estado en su artículo 171, reconoce la existencia legal de las comunidades y a los municipios, se les asigna la tarea de "registrarlas". Sin embargo, la discriminación es tal que en un momento se llegó a exigir la presentación de un "certificado étnico" y aún así, a la fecha continúa la negación de este derecho fundamental sin que ninguna autoridad nacional se hubiera sensibilizado con esta violación de sus derechos. Por esta razón, la Asamblea del Pueblo Guaraní de Bolivia respaldó la demanda.

A pesar de haberse superado trabas administrativas y legales, una sistemática campaña monitoreada desde la Dirección Departamental del INRA, secundada por la Dirección Nacional, complotaron con los acontecimientos protagonizados por el Movimiento sin Tierra, para que la TCO-Yakuigua sea una fantasía, una visión a la que los guaraníes no han renunciado.

Una cronología de esta batalla legal se resume de la siguiente manera:

Como el D.S N° 25848 de fecha 18 de julio de 2000, en su Disposición Transitoria Primera declara como Saneamiento Simple de Oficio la Provincia Gran Chaco del Departamento de Tarija, la Resolución Administrativa, N° 0002/00 de fecha 18 de agosto de 2000, determina como área de saneamiento la superficie de 1.726.439,7990 has., entre las que se halla el área demandada como TCO por los guaraníes de la APG Yaku-igua.

Como ya no encontraban pretextos para seguir negando el derecho de los guaraníes, señalaron que el culpable era el DS 25848 que determina el SAN-SIM de oficio por excepción. Si esto era evidente, ¿por qué se admitió y prosiguió con el saneamiento en la TCO-Tacana Cavineña, en el departamento del Beni, recién el año 2003?

Ante la presión social de los guaraníes y de los autodenominados sin tierra, el 4 de junio de 2003 a través de la R-ADM- N° 136/2003, el INRA resolvió que las tierras fiscales identificadas en el proceso de SAN-SIM, serían dotadas preferentemente a favor del Pueblo Indígena Guaraní, de acuerdo a lo establecido por el Art. 43 numeral 3 de la Ley 1715. Esta resolución luego fue vulnerada con las Dotaciones Ordinarias y Extraordinarias que al margen de la Ley 1715 y otras normas, el INRA ha venido ejecutando en la provincia Gran Chaco.

Mientras tanto, los guaraníes no han desistido de su pretensión y con movilizaciones de comunidades, dirigentes, la solidaridad de guaraníes de otras zonas y de los pueblos indígenas de tierras bajas, logró que en fecha 23 de abril de 2004, el Director Nacional del INRA emita el auto que declara improcedente la solicitud planteada por la APG Yacuiba de cambio de modalidad de SAN SIM de oficio a SAN-TCO's, debiendo proseguir el proceso de saneamiento con la

modalidad originalmente determinada. En este caso quedó demostrado el trasfondo de la negativa a los guaraníes, a quienes primero acusaron de oportunistas para sacar provecho por compensaciones de las petroleras y luego de no ser indígenas, en consonancia con el racismo mostrado por algunas autoridades municipales.

Un recurso interpuesto ante el Ministerio de Desarrollo Sostenible en contra de la determinación del Director del INRA, provocó la emisión de la Resolución Ministerial N° 163/2004 de fecha 1 de julio de 2004, que resolvió el recurso jerárquico interpuesto por la APG zona Yacuiba, revocando el auto de fecha 23 de abril de 2004 e instruyendo al Director Nacional del INRA la emisión de la Resolución Determinativa de área de Saneamiento de TCO en la zona demandada.

Este triunfo legal culminó con la RESOLUCION DETERMINATIVA DE ÁREA DE SANEAMIENTO DE TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN **RA-ST 018/2004**, de 24 de agosto de 2004, que en su disposición primera "... instruye DETERMINAR como área de saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, el área demandada por la Asamblea del Pueblo Guaraní zona Yacuiba sobre la superficie de **325970.2973 has**., (trescientas veinticinco mil novecientos setenta hectáreas con dos mil novecientos setenta y tres metros cuadrados) exceptuando las áreas de exclusión, la zona de la TCO Weenhayek al interior de la demanda y el Proyecto de Área Urbana de la ciudad de Yacuiba..."

Pero antes que se ejecutorie, una maniobra política hizo que a través de la Federación de Campesinos del Gran Chaco, se impugne esta Resolución Determinativa, alegando que con la misma se ponía en riesgo las propiedades de campesinos chaqueños. Los funcionarios de esa época del Ministerio de Desarrollo Sostenible y del Instituto de Reforma Agraria, contribuyeron con el ejercicio irresponsable de la función pública que pretenden ocultar disponiendo una "investigación", para que el Tribunal Agrario Nacional retrase el proceso de SAN-TCO y disponga que el INRA prosiga con el SAN-SIM de oficio.

La Asamblea del Pueblo Guaraní zona Yaku-igua, integrada por las comunidades de Timboytiguasu, Sachapera, Sunchal, Yaguacua, Caiza, Bagual, Tatareada, Laguna Seca, Aguairenda, Palmar Grande, Campo Grande, La Grampa, Cañitas, Lapachal, muchas de las cuales continúan figurando en los archivos del INRA -luego de la pericias de campo cumplidas en los Polígonos 1 y 2- como propiedades particulares, son el vivo testimonio de la estafa a la que contribuyen las instituciones de un Estado colonial, cuyos funcionarios, a pesar de ver a los guaraníes en cuerpo y espíritu, se niegan a reconocerles sus derechos sólo por guardar apariencias, por tapar sus errores y proteger intereses. Ni siquiera la comunidad de Aguairenda, símbolo histórico del dominio guaraní en el Chaco y a menos de veinte kilómetros del actual centro político económico del Chaco –Yacuiba-, donde el propio municipio auspicia la celebración del Arete Guasu con fines turísticos, se ha salvado de la codicia y actualmente la restitución de 1.200 hectáreas, se encuentra en manos del Tribunal Agrario Nacional, a consecuencia de una impugnación presentada por los herederos espirituales de los antiguos "administradores de los guaraníes" en ésta ex -misión.

Si continúa el SAN-SIM de oficio, a pesar de haber reconocido algunas hectáreas a favor de los comunarios de Aguarenda, Pananti o Timboitiguasu; la sola negación de la demanda de Tierra Comunitaria de Origen, implica condenar al Pueblo Guaraní que sobrevive trabajando la tierra de los patrones, arrendando tierras, empleándose en las grandes propiedades y colonias menonitas, conformando barrios periféricos en la ciudad de Yacuiba o simplemente migrando a otros departamentos y a la Argentina; a desaparecer como unidad cultural, como pueblo, porque los indígenas tienen sus raíces en el territorio y sin territorio se mueren.

APG Karaparí.- El año 2005, a pesar de las enormes dificultades, se organizaron los guaraníes que aún viven en las cercanías de la antigua misión de Caraparí. Unas dos comunidades que eran conocidas como campesinas, decidieron elegir a sus Mburuvichas y organizarse como capitanías y además conformar la Asamblea del Pueblo Guaraní de Karaparí. El rechazo inicial del municipio a ésta iniciativa, por una serie de prejuicios, se esta revirtiendo en el presente y se espera que en poco tiempo, se "registren las personerías jurídicas de las comunidades de guaraníes" en la segunda sección de la provincia Gran Chaco y cuando se ejecute el saneamiento, puedan reclamar en éstas condiciones el derecho a la tierra.

Pueblo Tapiete

A pesar de no pertenecer a la misma familia guaraní, el pueblo Tapiete demandó conjuntamente con la APG, la dotación de una Tierra Comunitaria de Origen. El saneamiento fue efectuado sin muchos sobresaltos y en abril de 2001, el propio presidente Gral. Hugo Banzer, en la plaza de Villa Montes, hizo entrega del Titulo Ejecutorial a los tapietes que llegaron desde su comunidad.

La demanda inicial de 51.366 hectáreas se redujo a 24.840 hectáreas por recomendación del Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, VAIPO, que a través de un estudio de necesidades espaciales o EINE recomendó esa superficie con proyección a futuro.

Este aparente final feliz, tuvo sus problemas inmediatos cuando el INRA aplicó por primera vez el denominado "replanteo", es decir mover los mojones de los predios de terceros a los puntos geodésicos que señalaban las resoluciones de titulación.

Pero la noticia más ingrata es que la TCO Tapiete, si bien parece enorme en tamaño para sus 28 familias, resultó poco útil a sus propietarios. Primero porque la titulación la divide en dos áreas, pero sobre todo porque la comunidad de Samaihuate, donde viven concentradas todas las fami-

lias tapiete, se encuentra fuera de la TCO y no fue mensurada porque según el INRA, se encuentra en propiedad ajena y sus sembradíos, se hallan en la franja de servidumbre natural del río Pilcomayo.

El año 2000, los tapiete intentaron introducir algunas actividades productivas como la cría de iguanas y de pío, pero como sus corrales y toda la infraestructura tuvieron que construirla a dos días de camino de sus viviendas, fracasaron en el intento. Para subsistir, tuvieron que admitir que los vecinos saneados que no alambraron sus propiedades, continúen pastando su ganado y les presten algunos favores. O que empresarios madereros, en confabulación con funcionarios de la superintendencia forestal en Yacuiba, puedan cortar el palo santo y exportarlo, a cambio de algunos pesos, porque "no se podían oponer", pues los recursos forestales son de propiedad fiscal. Entonces, ¿pueden seguir creyendo los tapiete en la TCO?, No, ellos continúan soñando con su territorio e imaginan el retorno de sus hermanos que hoy viven en Curvita, Tartagal, pasando la frontera.

Conclusiones

Para concluir, sólo queda agradecer que el Estado colonial boliviano, nacido en 1825, no se haya consolidado y sea hoy tan débil como en el Chaco. Que el centralismo ciego, ignorante de la realidad sólo haya penetrado los cerebros de sus funcionarios y burócratas a pesar de vivir en el propio Chaco. Que la dominación de la cultura occidental, que se hizo poder económico, social y político en el Chaco, se encuentre perforada por sus propios abusos y debilidades; como lo está en toda Bolivia.

Gracias a la renovada insurgencia de los movimientos sociales y en particular de los movimientos indígenas, protagonizada por los propios indígenas, se lograron enormes avances al incorporar en la Constitución Política del Estado -1994- la naturaleza pluricultural del país y se hizo tambalear al Congreso, a las élites y sus seguidores en 1996, cuando se negaron a reconocer los territorios indígenas y aceptaron que los indígenas sean sólo dueños de la tierra, del "suelo", según la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Si en la Asamblea Constituyente se repite la doctrina del derecho colonial, que enseña que la tierra es del dominio originario del Estado, los indígenas habrán perdido nuevamente una batalla histórica.

No la tierra, sino el territorio, *es de propiedad originaria de las nacionalidades, de los pueblos de tierras altas y tierras bajas donde vivieron desde antes de la colonización española y cuyos descendientes viven en éste país. Su administración y disposición les corresponde a través de los poderes políticos que se establezcan (por esta Constitución), en función a los intereses supremos de proteger la subsistencia pluricultural, desplegar las culturas tradicionales de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, garantizar los intereses colectivos de los más débiles y lograr el desarrollo equitativo y solidario de todos los habitantes del Estado.*

BIBLIOGRAFIA

ASOCIACIÓN DE PUEBLOS GUARANÍES (APG)
Demanda de Dotación de TCO-Yakuigua.

ASOCIACIÓN DE PUEBLOS GUARANÍES (APG)
Varios documentos inéditos

BARRIENTOS, Santiago; FLORES, Dario; PAIREMA Segundo
2005 "Nuestra Historia: testimonios guaraníes de Itika Guasu"

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo
1999 "Diccionario Jurídico Elemental", Editorial Heliasta SRL.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1826

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO REFORMADA EN 2004

CORRANDO Alejandro; COMAJNCOSA, Antonio
1990 "El colegio franciscano de Tarija y sus misiones", tomos I y II, 2da. Edición. 1990.

GUTIÉRREZ, Marín; RODRIGUEZ, Rosario
1999 "Diagnóstico socio jurídico del Territorio Weenhayek y sus actores"

GUTIÉRREZ, Marín
2004 "Manual para conocer y respetar a los pueblos indígenas chaqueños"

INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA)
Resoluciones varias

ORGANIZACIÓN DE CAPITANÍAS WEENHAYEK (ORCAWETA)
Varios documentos inéditos.

CAPÍTULO VIII

DEMANDAS DE TIERRAS INDÍGENAS EN LA REGIÓN ANDINA

La experiencia de la demanda deAyopaya: Territorio originario que lucha por el reconocimiento jurídico y su gestión

CENDA

Experiencia de la demanda de Ayopaya: Territorio originario que lucha por el reconocimiento jurídico y gestión de su territorio

CENDA

1. Introducción.

El territorio tradicionalmente ocupado por el pueblo originario Aymara-Quechua de Ayopaya, se encuentra ubicado al Noroeste del Departamento de Cochabamba. Comprende la jurisdicción de la Provincia Ayopaya que está conformada por dos Secciones de Provincia: la primera corresponde al Municipio de Independencia y la segunda al Municipio de Morochata.

Ayopaya tiene una población total -a nivel provincial- de 60.995 habitantes, según información del Instituto Nacional de Estadísticas, Censo 2001[1].

En lo referente a la organización sociopolítica, Ayopaya, tiene como unidad básica de organización a la comunidad -ente inmediato de gestión y control-. Al presente, se cuentan con aproximadamente 365 comunidades campesinas con sus respectivos sindicatos que a su vez conforman las Subcentrales afiliadas a las Centrales Regionales -entidad tradicional intermedia de toma de decisiones que hacen a la vida de sus comunidades-. En la provincia se han consolidado trece centrales que integran la "Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Originarios de Ayopaya (CSUTCOA)", ente social que representa a toda la zona.

En relación al periodo histórico de ocupación ancestral desde la época precolonial, pasando por el periodo hacendal del territorio de Ayopaya, se puede advertir que, en consideración a los preceptos consagrados en el ordenamiento jurídico que establecen que la tierra es del que la trabaja -como fuente de la propiedad agraria-, la ocupación de extensas superficies en toda la provincia, debe considerarse como un antece-

[1] Ver "Organización Territorial Comunitaria en Morochata", CENDA, Cbba., 200

dente de posesión de tales superficies por parte de la población indígena que trabajó aquellas tierras con grandes e injustos sufrimientos impuestos por los patrones de la colonia y por los hacendados.

Por ello, pese a la ruptura que el régimen hacendal supuso respecto a la territorialidad étnica precolonial, es absolutamente pertinente considerar que aún en este periodo existió una continuidad etno-histórica con amplia posesión indígena de las tierras de Ayopaya, desde sus alturas y serranías, hasta sus vastos espacios tropicales.

En razón a la ocupación ancestral que el pueblo originario de Ayopaya mantiene, y con el objeto de consolidar el reconocimiento jurídico de su jurisdicción territorial, ha solicitado ante el INRA Nacional, el Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, en una extensión aproximada de 824.142,31 has. Esta superficie territorial, es muy rica en biodiversidad, cuenta con cuatro ecoregiones de puna, valles, subtrópico y trópico[2]. En cada área se pueden distinguir diversos pisos ecológicos y/o agroecológicos, pues se trata de un espacio geográfico privilegiado con una inmensa y variada riqueza natural por ejemplo en minerales, hidrocarburos, fauna, flora, recursos hídricos y forestales.

El saneamiento de tierras comunitarias que demandó Ayopaya, ante el INRA Nacional el 20 de octubre de 2003, fue admitido el 29 de enero de 2004. Al presente, el proceso agrario se encuentra paralizado a la espera de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, es decir que a más de dos años de su admisión, no ha comenzado el saneamiento propiamente dicho. Este hecho demuestra la ineficiencia de las autoridades administrativas encargadas de ejecutar este proceso, quienes ponen pretextos de diversa índole, desde la falta de financiamiento, hasta supuestas oposiciones de seudodirigentes.

Esta retardación administrativa referente a la regularización de la propiedad agraria no es de ahora, han transcurrido 9 años de la promulgación de la Ley 1715 y en todo este tiempo únicamente se ha cubierto (saneado) aproximadamente una décima parte del territorio nacional[3]. En contrapartida, queda menos de un año para el cumplimiento del plazo legal, según el art. 65 de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria que establece: "*El Instituto Nacional de Reforma Agraria... queda facultado para ejecutar y concluir el saneamiento en el plazo máximo de 10 años...*". Sobre esta realidad jurídica surgen algunas interrogantes:

[2] Ver "Organización Territorial Comunitaria en Morochata", CENDA, Cbba., 2005

[3] Almaraz O. Alejandro, "La Tierra Tema Fundamental de Este tiempo", Entrevista de Opinión, Cbba., 2005. Las autoridades agrarias de los últimos años casi siempre subordinadas a grupos de poder, han consagrado sus funciones públicas a la constante y sistemática violación, distorsión u obstrucción de la ley, según convenga a los intereses de verdaderos y poderosos mandantes.

¿Qué acontecerá con los predios agrarios?, ¿se revertirán al Estado? o ¿el Legislativo sancionará una norma que amplíe el plazo de saneamiento?

Este hecho genera incertidumbre en la sociedad rural en su conjunto, sobre todo en los pueblos indígenas que se ven desamparados en sus territorios y acechados por concesionarios, terratenientes, traficantes de tierras y de madera[4] que invaden sus territorios –en algunos casos violentamente- para apropiarse de los recursos naturales.

2. Antecedentes Históricos.

Los estudios de investigación histórica realizados en parte de la zona andina, ofrecen al lector un acercamiento a la identidad étnica y la ocupación territorial de Ayopaya, además muestran ciertas continuidades y discontinuidades ecológicas y sociales precolombinas y coloniales que caracterizan al occidente del país. Asimismo, los antecedentes ancestrales e históricos demostrarán de forma fehaciente la tradicional y continua posesión indígena de las tierras de Ayopaya, desde sus alturas y serranías, hasta sus vastos espacios tropicales, en el norte de la provincia.

2.1. Los Primeros Habitantes del Territorio de Ayopaya[5]

En la evidencia histórica, que expondremos a lo largo del presente acápite, se halla no sólo la demostración que los Soras y los Icayungas habitaron Ayopaya antes de la colonización española, sino también que a estas poblaciones corresponden los vestigios de la más temprana presencia de un grupo humano en el área.

En ese marco, una primera constatación es la existencia de ruinas arqueológicas en la cuenca del río Cotacajes, a lo largo de una extensa zona entre la serranía y la selva. En un levantamiento arqueológico del área realizado por el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UMSS, se identificaron (Pereira, 1984) "terrazas agrícolas, obras hidráulicas con canales empedrados, recintos habitacionales y otros elementos arquitectónicos con tendencia a la nuclearización", que formarían los compuestos básicos de cada asentamiento, que a poca distancia unos de otros tienen una unidad estructural. Así, este relevamiento preliminar permite sostener que:

"...la cuenca del río Cotacajes posibilitó una nuclearización residencial que suponía

[4] En Ayopaya los madereros ilegales –traficantes de madera- que saquean los recursos forestales como la mara, el cedro y otros, gozan de impunidad. No obstante que los originarios de Ayopaya denunciaron estas irregularidades a las autoridades públicas competentes, estas no se han dignado en tomar acciones –policiales y/o jurídicas- tendientes a eliminar este nido de corrupción. Por el contrario, los dirigentes y miembros de las comunidades de Colorado y Villarroel han sido objeto de amenazas y amedrentamientos con armas de fuego, por parte de los traficantes de madera.

[5] Ver "Organización Territorial Comunitaria en Morochata", CENDA, Cbba., 2005

un patrón de subsistencia básico, de manera que su población podía tener residencia permanente la mayor parte del año en sólo ese nivel ecológico, entonces sus habitantes planificaron sus asentamientos –densamente poblados- para largos periodos de tiempo...

Si bien el complejo en su conjunto debió tener un alto nivel de subsistencia, lo más probable es que haya tenido también una estrecha relación con la zona alta de puna, donde a pocas horas de camino se hallaban los rebaños de camélidos con recursos como la lana, tubérculos y el charke y tal vez –lo más importante- las llamas como elementos de transporte para la interconexión con otros lugares."

Para el autor, la identidad cultural de estos asentamientos aunque no ha sido identificada con exactitud, por sus características pertenece a culturas precolombinas de origen andino e incluso anteriores al incario. Saignes (1985) por su parte, al referirse a estas ruinas, hace hincapié en que se trataban de fortificaciones de pueblos pre-incas, para defenderse del peligro que representaban los moradores de las colinas forestales (1985:10).

Un resumen de los sitios identificados es el siguiente:

1. San Jacinto
2. Cimarrón
3. Naranjal
4. Cotacajes
5. Chullpapampa
6. Fusilchuru
7. Juchuy Vera Cruz
8. Chua Mayu
9. Crestón
10. Pampa Grande – Munaypata
11. Balcón – Chullpa Loma – Khora – Monja Huañusca
12. Patilla – Negro – Capilla y Picacho

De esta lista, San Jacinto y Cimarrón son los lugares ubicados más al Norte de Ayopaya, en un área con características ecológicas de yungas y selva, lo que demuestra que la ocupación territorial que las culturas andinas pre-hispánicas desarrollaron en Ayopaya, no se limitó a su zona cordillerana, sino que se extendió al área tropical. El territorio de Ayopaya, es pues un espacio de frontera, transición y encuentro, tanto en el plano ecológico como cultural. En la cordillera de Los Andes da paso a la Amazonía, e históricamente, las culturas andinas Soras e Icayungas se encontraron y relacionaron con las culturas amazónicas Moseten y Yuracaré.

2.2. Los Soras

Desde distintas fuentes y noticias, es posible afirmar sobre la presencia de los Soras en el Valle de Ayopaya. Un documento de 1594 que lleva a dicha apreciación, es la *"Provisión Real y Provança de Fernando de Çarate en la causa con los indios de Caracollo y Mohosa sobre las tierras de Sisi y Tabiña"*, en el que Fernando de Zárate, heredero de las tierras del encomendero Gómez de Soliz, busca probar que, con la composición realizada por el Obispo de Quito Fray Luis López las tierras de Sisi y Tabiña le pertenecían.

Este pleito con los indígenas de Mohoza se extiende por más de cincuenta años, ello es notorio en 1646 al observar el documento *"Receptoria dirijida a las justicias para hacer provanzas de Leonor Maldonado viuda de Çarate en la causa que trata con los indios del pueblo de mohosa sobre el despojo que la hicieron de las chacaras y molinos de hayopaya, sisi ymani y tabiña"*; los Zárate tratan fundamentalmente de probar que los indígenas de Mohoza no eran propietarios de las chácaras de Sisi, Ymani y Tabiña.

La lectura del documento, por el contrario, permite constatar la continuidad de los indígenas en el control del territorio ubicado entre ambos márgenes del río Ayopaya, al oeste en Mohoza y al este el valle y serranías de Ayopaya. Ahora bien, en cuanto a la filiación étnica de los nativos, se puede afirmar que eran Soras de Caracollo, más aún si se considera que Mohoza -en la época post-toledana- fue la segunda reducción de los Soras pertenecientes a Caracollo.

Por otra parte, Schramm (1995) luego de analizar los documentos el *"Pleito de entre los indios de Caracollo Mohosa y la villa de Oropesa sobre el distrito de su jurisdicción (1643)"* y el *"Memorial de kurakas de Sipe Sipe sobre sus tierras (1581)"*, llega a la conclusión que los grupos Soras de Caracollo, Tapacarí y Sipe Sipe ocuparon y repartieron las tierras de la actual provincia de Ayopaya, particularmente el área de lo que hoy es el Municipio de Independencia.

El área de Sanipaya aparece citada en el documento de 1643, cuando los indígenas de Mohoza grafican la ubicación de sus tierras:

"...tienen por suyas y de sus comunidades las tierras que corren desde los altos de Guancapampa = hasta la quebrada de Aguaconia en las bertientes y ladera de la otra parte del río que en unos paraxes se llama de = Leque = y Oputane = y en otros de Totorani y Curupaya = que confinan con las de Tapacari y Corossa estas y las de Sisi están en términos del districto [de Sicasica]..."

Los lugares indicados ubican el territorio en el Municipio de Independencia; al nombrarse Totorani y Curupaya -por la ubicación sería la Cuyupaya actual- se hace referencia casi de manera puntual al área de Sanipaya.

Por otra parte, el trabajo realizado por Mercedes del Río (1996) que analiza a los Soras del repartimiento de Paria en los siglos XVI y XVII, reafirma la presencia de los Soras en Ayopaya. Según la investigadora, los Soras estaban constituidos por un conjunto de grupos o segmentos sociales menores llamados durante la colonia Soras de Tapacarí, Paria, Caracollo y Sipe Sipe. Estos grupos utilizaron estrategias complementarias y discontinuas en la ocupación del territorio, y se ubicaron transversalmente entre la cuenca de Oruro del altiplano central y los templados valles y serranías de Cochabamba y Ayopaya.

Otras referencias acerca de los Soras en Ayopaya, son explicitadas por la autora

cuando muestra la distribución espacial de los Ayllus Soras que tenían como centro a Paria la Vieja. Según la primera noticia, los mojones de uno de los grupos compuesto por Soras de Paria y Tapacarí se encontraban en Vilcachiri hacia Cuti, lugar ubicado en Ayopaya. La segunda referencia tiene que ver con la "composición de tierras" efectuada en el repartimiento de Paria durante el año 1593, en la que los respectivos Kurakas expresaron en forma muy detallada la ubicación de las parcelas de Soras, Casayas y Uros. En esa explicación, los Kurakas al nombrar las tierras ubicadas hacia las nacientes del río Arque, citan a Palca -hoy Independencia- que era territorio de Sipe Sipe y del Paso. Dato que concuerda con lo expuesto por Schramm.

Por lo expuesto, considerando la organización espacial étnica y la verticalidad de las franjas transversales en dirección a los valles de Cochabamba, la región de Ayopaya perteneció al territorio de diferentes grupos Soras. Más aún si durante la colonia, estos grupos étnicos se repartieron entre cuatro encomenderos, y en la época toledana fueron reducidos a algunos centros poblacionales como Paria/Capinota, Tapacarí, Caracollo/ Mohoza.

2.3. Los Ica Yungas

Como parte de la ocupación multiétnica del espacio, también se debe tomar en cuenta al segundo grupo étnico de importancia que habitó el área de Ayopaya: los Ica-Yungas. Wachtel (1973) es el primero en identificar a los Ica Yungas como mitimaes trasladados por los incas desde la costa hasta el valle de Cochabamba, particularmente la zona de Sipe Sipe. Noticias de dicho grupo étnico en Ayopaya aparecen en un documento de 1560, se refiere a una *"Peticion de los indios Caciques Yungas de Hayopaya, [quienes] piden se les manden un curador para que se encargue de la venta de sus tierras":*

"Muy magestad señor: don juan guaraca y don alonso moxo bylca y don diego capoche y don pedro pirca y don gomez alata y don hernando guanca yndios yungas principales que somos en este pueblo de hayopaya por nos y en nombre de todos los demas principales e yndios del dicho pueblo y sujetos mestisos parecemos ante vuestra merced y dezimos que nosotros tenemos y havemos en el distrito nuestro que en el valle de hayopaya el rio abajo y arryba muchas tyerras que estan hechas montañas y perdidas y que no tenemos nyngunos aprovechamyentos beneficio ny utilidad dellas y somos pobres y ansi para sustentacion de nuestras personas mujeres e hijos como para alybyo de poder pagar nuestros tributos querriamos bender algunas de las dichas tierras a la persona o personas que mas por ellas nos diesen para con el precio o dineros dellas comprar algunos ganados ovejas de castilla o otros de que podemos tener multiplicos y mas utilidad que de las dichas tierras se nos hasen ..."

Esta solicitud, principalmente demuestra la presencia de los Ica Yungas en Ayopaya, pero además, revela el asfixiante peso de los tributos impuestos por el régimen colonial sobre la economía de las comunidades indígenas. Wachtel (1973) halla en el testimonio de don Martín Hochane, un Kuraka de Capinota, la confirmación que serían los Ica Yungas, los indios Yungas que habitan en Ayopaya. El testimonio dice:

"conoce [las tierras de Icallunga] desde el tiempo del Inga porque Condo padre deste testigo que fue capitan en tiempo de Guaina Capa Ynga le dio e rrepartio juntamente con el dicho Ynga a unos yndios yungas mitimaes que el Ynga traxo a Sipesipe donde los dexo por mitimaes... las quales [tierras] a la sazon que el Ynga las rrepartio se llamauan Pallacollo e despues aca porque los yungas a quien el Ynga les dio eran de Yca se llamaron Ycallungas..."

Un acercamiento a la ubicación del asentamiento de los Ica Yungas en Ayopaya se puede encontrar en las declaraciones de los testigos de la solicitud de venta citada, así:

"...antonio de montoro clerigo presbitero curador adlitem que soy de don juan guaraca ... principales yungas que son deste repartimiento de hayopaya termyno y juridición de la ciudad de la plata y de los demas yndios sujetos paresco ante vuestra merced y digo que dichos principales e yndios mys menores tyenen ciertas tyerras baldias en la comarca deste pueblo de hayopaya que son baxando el camino que byene de tapacari por la questa que baxa a este balle derecho a dar al myo corryendo por la vera y sierra de la mano yzquyerda como baxando la dicha questa hasta al dicho myo grande juntando con el camyno de caracollo y por el cuzco que byene a este dicho pueblo de hayopaya y el dicho rio grande abajo hasta otro cerro que esta desta mysma parte del dicho pueblo de hayopaya donde corta el dicho rio la punta del dicho cerro y haze seria tajada y de ally bolbiendo por la falda de la sierra arryba al dicho camino de la dicha questa que byene de tapacari las quales dichas tyerras ***que ansi estan dentro destos dichos limites ansi bio son montaña y monte espeso..."***

Estos testimonios históricos de la ocupación indígena del territorio, muestran que los Ica Yungas, geográficamente ocuparon no sólo el valle y serranías de Ayopaya, sino que también se extendieron hasta áreas de "montaña y monte espeso".

Casi un siglo después, en 1716, los indios Ica Yungas reclamaron sus tierras, de las que fueron despojados con el argumento de su desaparición, y propusieron pagar el valor en el que habían sido rematadas:

"En la Villa de Oropesa Valle de Cochabamba en nuebe dias del mes de julio de Mill setesientos y dies y seis años... ...el producto perteneciente a dicha venta y composision de tierras y parese que en la visita que hiso el dicho señor jues visitador en el partido de hayopaya hallo estas estar bacas sierta cantidad de tierras pertenesientes a los yndios yungas del Beneficio de Nuestra señora la consephsion de Machacamarca y por averse consumido dichos yndios dicho señor jues Bisitador las mando sacar a remate las dichas tierras y en el termino de los pregones hiso postura a el Don Agustin Muños en cantidad de un mill y quinientos pesos corrientes pagados a siertos plasos y con efecto sele remataron y en estos terminos salio el Bachiller Don Antonio Telles de Albornos cura

y Bicario de el dicho benefisio presentando escripto en nombre de los dichos yndios alegando de su antigua posesion y que por via de composision Los dichos Yndios serbirian a su magestad con los dichos Un mill y quinientos pesos que daba por dichas tierras el dicho Don Agustin Muños y que los pagarian a los mismos plasos que tenia ofresido el suso dicho...".

Por todo lo antes expuesto, es evidente que Ayopaya, incluyendo su área tropical, fue poblada por diferentes grupos Soras -en mayor proporción- y grupos Ica Yungas. También se puede afirmar que el territorio indígena de Ayopaya en la época precolonial, fue una sola unidad con la zona de Mohoza, margen oeste del río Ayopaya, convirtiéndose en diferentes jurisdicciones en la colonia y más tarde, durante la República, definiéndose su pertenencia a dos distintos departamentos: la provincia Inquisivi de La Paz, y Ayopaya de Cochabamba.

2.4. El Periodo de la Hacienda Colonial[6]

El desarrollo de la hacienda colonial en Ayopaya, muestra la desestructuración que sufrió la territorialidad indígena por efecto del gigantesco despojo sufrido por las comunidades indígenas y la consiguiente implantación de la lógica colonial de apropiación y aprovechamiento del espacio. Uno de los grandes encomenderos de Tapacarí y su región norte -Valle de Ayopaya- fue Gómez de Soliz (1549), el control sobre la encomienda del valle de Ayopaya lo mantuvo su viuda Luisa de Vivar que aparece citada, por ejemplo, junto a Sebastián Marquez Fragoso, en un documento de 1568 acerca de costos y rentas de la hacienda, ingenio de azúcar y arboleda ubicados en el valle de Ayopaya.

Posteriormente, Doña Luisa de Vivar se casó con Fernando de Zárate, por medio de este matrimonio, Zárate fue reconocido por la sociedad colonial como *"señor de Hayopaya, muy poderoso y rico, de sus haciendas y encomiendas..."*. Como se ha visto en el anterior acápite, los Zárate se enfrascaron en una larga lucha judicial con los indígenas de Mohoza y Caracollo por las tierras de Sisi y Tabiña que se sumarían -al comprarlas en la composición de tierras de 1593- a las de la encomienda de Gómez de Soliz. Este pleito se extendió hasta 1646.

La encomienda de Gómez de Soliz y sus herederos fue importante en la región, tanto por su extensión como por la fuerza de trabajo indígena que prestaba servicios y tributos. Sin embargo, la composición de tierras del Obispo de Quito hace aparecer en Ayopaya nuevos hacendados españoles; es el caso de la composición de las tierras de Guallipaya y Tuisonqa, a favor de Juan Romero.

Esta noticia del pleito de los Zárate, como se ha dicho, tuvo continuidades seculares. En 1646, un documento hace referencia a "despojo violento que le hicieron los indios

[6] Ver "Organización Territorial Comunitaria en Morochata", CENDA, Cbba., 2005

de la chacra y tierras de Sissi y Tabiña y hayopaia y sus molinos, a Leonor Maldonado viuda de Zarate".

La hacienda y el mercado de tierras, tempranamente comenzó a extenderse más allá de las zonas serranas de Palca y Yani, hacía la cuenca del río Cotacajes, como muestra un documento de compra-venta de agosto de 1622:

"...como yo Gaspar de Morales Aponte vezino de esta villa de Oropessa digo que por quanto oy dia de la ffecha de esta escriptura me vendieron Don Francisco Çapata y Doña elbira beles de Guevara su Lejitima mujer unas tierras en Cotacaxas en precio de tres mil pessos de plata corriente ocho al peso como se contiene en la escriptura de venta que passo ante es pressente escribano y aunque en ella declararon y confesaron aver rescibido los dichos tres mill pessos por la dicha venta y se dieron por contentos y entregados... Los dichos tres mill pessos corientes por raçon de la compra de las dichas tierras cassa trapiche y lo demas contenido en la dicha escriptura de las quales estoy entregado y me doy por contento... que fue ffecha en el villa de Oropessa en veinte y siete dias del mes de agosto de mill y seiscientos e veinte y dos años y el otorgante ..."

Otro documento fechado en 1719, también muestra la extensa ocupación del territorio por parte de la hacienda colonial. En dicho escrito, la viuda de don Juan Gervasio Maldonado, solicitó la división de una gran hacienda ubicada en la ladera Norte de la cordillera del Tunari:

"...en los términos y jurisdicción de la conquista del Gran Paititi,... de diez leguas a lo ancho por la ceja de monte que empieza desde los términos de las tierras, Montes y Astilleros que llaman Ntra Sra de la Enzina, Valle de Santiago de Corani... y de allí hasta el cumplimiento de las dichas diez leguas llegan a los parajes nombrados Altamachi en dicha ceja de las montañas, y por aparte de abajo mirando a los llanos que llaman de Mojos corre sin límites hasta confinar con los indios bárbaros con el mismo ancho de las dichas diez leguas".

Esa hacienda muestra la dimensión, en términos de extensión, recursos y pisos ecológicos que adquieren las propiedades españolas en tierras que antes pertenecieron a un mosaico multiétnico.

Una visión general en cuanto a número de haciendas, chacras y cantidad de indígenas tributarios en Ayopaya, se encuentra en la numeración general del Duque de La Plata realizada entre 1683 y 1686. En el Archivo Histórico Municipal de Cochabamba se han revisado los padrones de los Curatos de Yani y Ayopaya, el primero coincide con el Municipio de Morochata, el segundo –relativamente- con el territorio del actual Municipio de Independencia.

Las chácaras y la población indígena antes citada, muestran una ocupación del territorio que abarca desde las serranías y el valle de Palca -hoy Independencia- hasta sitios que por los toponímicos pueden ser ubicados al norte de Morochata y Yani, ya ingresando en zonas subtropicales y tropicales.

La población indígena censada alcanzaba aproximadamente a 1.500 habitantes.

Las Reformas Borbónicas de mediados del Siglo XVIII, que tenían un carácter modernizador, generaron cambios importantes en el espacio colonial. Uno de los representantes de ese espíritu fue Francisco de Viedma, Gobernador de Cochabamba que, cien años después de la numeración del Duque de la Palata -1788- escribió una "Descripción Geográfica y Estadística de la Provincia de Santa Cruz de la Sierra". En este documento describió al Partido de Ayopaya, mostrando cuatro curatos: Yani, lo que hoy es Morochata; Curato de Palca, cuyo centro es el actual pueblo de Independencia; el curato de Machacamarca con cinco anexos: Foisonga (Tuisonga), Sanipaya, Cuti, Caimani y Usungani; y el Curato de Palca Chiquito o Charapaya. Además de estos curatos el Partido de Ayopaya comprendía al anexo de Leque, perteneciente al de Mohoza, que correspondía a la Intendencia de La Paz.

Viedma no sólo describió las zonas serranas, pues al mencionar la vegetación y los productos cultivados en las chácaras, nombró a una gran variedad de especies propias de zonas tropicales, mostrando la ocupación del área con actividades productivas frutales:

"Los terrenos de este partido están poblados de árboles y arbustos en las inmediaciones de los ríos o en las quebradas, y el que poco elevado por la parte del N., de monte muy espeso donde hay maderas buenas para construir embarcaciones.

Se crían muy buenas frutas, tanto de Castilla como de la tierra, y son ciruelas, duraznos, uvilla, abrimelos, manzanas, melocotones, peras, bergamotas, higos, cidras, limones, paltas, chirimoyas, guayabas, piñas, plátanos, granadillas, pacaes y otras"

El suelo de los valles y de zonas tropicales estaba ocupado por haciendas españolas, donde la fuerza de trabajo indígena era explotada, pues a decir de Viedma:

"Los indios llevan todo el peso de la agricultura, los cuales sirven en calidad de arrenderos en las haciendas, con unas pensiones más duras que en los demás partidos, en cuya posición tiránica se hayan a título de entable".

Por otra parte, en la descripción del partido de Sacaba, Viedma se refirió al "Pueblo y Parroquia llamada del Venero de Choquecamata", ubicando el sitio a 25 leguas de Cochabamba, mineral descubierto durante el año 1740, y cuya explotación significó una alta movilización de fuerza de trabajo. También hace referencia a la Vice parroquia de Icari "que está en el medio del río de Altamachi". La Población de la Parroquia para 1788 fue calculada en 100 españoles, 197 mestizos, 42 mulatos y 442 indios.

Ya en los albores del siglo XX, el explorador sueco Erland Nordenskiöld realizó una crónica del viaje realizado desde Cochabamba hacia Covendo, la ruta que realizó fue la de Quillacollo – Independencia – Morochata –. Luego recorrió la cuenca del río Cotacajes hasta llegar a la unión de dicha corriente con el río Beni.

Esta crónica muestra algunos aspectos que ya eran historia para la época y confirman muchas de las constataciones que son resultado de otras fuentes, también hace referencia a las interacciones culturales entre quechuas y mosetenes. Describe los poblados de San Jacinto y Sequerancho, ubicados en la cuenca del río, citando lo escrito por Nicolás Armentia en la "Descripción de las Misiones Franciscanas de Apolobamba" (1905) y hace referencia a que en 1675, Don Benito Rivera y Quiroga hizo una expedición a lo largo del río Cotacajes en busca del Gran Paititi. Parte de dicha travesía se relata de la siguiente manera:

"Continuaron y llegaron a selvas habitadas por numerosos indios que tenían grandes cultivos de piñas, frijoles, batatas, mandioca, maíz y otros. Tenían buenos cinceles, hachas, tijeras (¡sic!), cucharas, platos y otras cosas de bronce. Según los análisis que se hicieron en Potosí, el bronce tenía tres partes de plata. Los españoles acabaron en disputas con estos indios y posteriormente lograron entenderse. Hablaban o entendían quichua".

La última frase deja con la duda si se refiere a grupos quechuas o etnias amazónicas que tenían contacto con grupos andinos. Pero el carácter de los instrumentos mencionados, indica más bien que hablaba de los primeros, como aclara el autor al relatar su viaje:

"Todo el bosque está lleno de terrazas de cultivo (los llamados andenes) y muros de viejas casas. Parece que en algún tiempo el valle de Cotacajes fue cultivado y tuvo numerosa población. En las ruinas encontramos una aguja de bronce y algunos fragmentos cerámicos. Un día un indio quichua nos trae un hacha de bronce en forma de T. Ahora el valle de Cotacajes está casi deshabitado. En San Jacinto a una distancia de ocho leguas de Choro, y en Sequerancho a otras diez río abajo viven algunos mestizos.

El 20 de octubre llegamos a las cabañas de los mestizos de Sequerancho. Para llegar aquí tuvimos que vadear 26 veces el río Cotacajes. En esta zona la vegetación es más exuberante, los árboles más altos. En Sequerancho se han encontrado tumbas en forma de sarcófagos cuadrados. Los bosques están llenos de viejas terrazas de cultivo"

La descripción de Nordenskiöld coincide con las prospecciones arqueológicas que en la década de los ochenta realizó el Instituto de Investigaciones Arqueológicas de la UMSS, lo que fue explicado al iniciar este documento. Con ello, se refuerza la demostración que existió una ocupación del territorio del Norte de Ayopaya por parte de grupos étnicos andinos.

2.5. El Proceso de la Reforma Agraria y la Organización Sindical Campesina.[7]

Como en el resto de la región andina del país, en Ayopaya se desarrolló la Reforma

Agraria emergente de la revolución nacional de 1952. Como también fue común a la realidad agraria andina, la Reforma Agraria tuvo para las comunidades campesinas de la Provincia la virtud de distribuir la tierra hacendal entre sus colonos y pegujaleros, pero, al mismo tiempo, lo hizo al precio de oscurecer o negar la identidad étnica originaria de las comunidades campesinas. En efecto, el Estado surgido de la revolución de 1952 y conducido ideológicamente por el nacionalismo revolucionario, asumió, como uno de sus principales objetivos históricos la construcción de una nación étnicamente homogénea, a través de la integración de la población indígena a una cultura nacional.

En dirección a ese propósito, el Estado desplegó una intensa y prolongada política centrada en inducir a los comunarios indígenas y originarios del país a asumirse, uniformemente, como ciudadanos campesinos, soslayando o negando sus múltiples identidades étnicas particulares. En el marco de esta política estatal de homogenización cultural, la implantación del modelo organizativo sindical entre las comunidades indígenas y originarias, ejerció una importancia clave, pues a tiempo de aproximarlas a la identidad de clase -funcional al pensamiento político occidental desde el cual se pretendió construir la homogénea cultura nacional-, establecía sobre ellas un eficaz mecanismo organizativo de subordinación política a los mandos estatales y al partido de gobierno, frecuentemente mediado por el prebendalismo y el clientelismo político.

A su vez, la promoción estatal de la sindicalización campesina tuvo su argumento más eficaz en el condicionamiento que normalmente se hacía de la dotación de tierras, previa afiliación sindical de los interesados. Sobre este proceso de subordinación del movimiento campesino a la conducción política estatal, es ilustrativa la siguiente apreciación historiográfica: "*Al principio los agentes del MNR (del Ministerio de Asuntos Campesinos) y partidarios de una reforma agraria más extrema, estuvieron en el campo para ponerse en contacto con diversas poblaciones campesinas, armarlas y organizarlas militantemente bajo la enseña del MNR*" *(Dandler, 1983).*

En Ayopaya, la sindicalización campesina fue también implantada en este proceso histórico, en las condiciones básicas antes descritas. Sinforoso Rivas, dirigente fundador de la Federación Departamental Campesina de Cochabamba en ese entonces, organizó sindicatos en la región y promovió la creación de la *Central Especial de Cocapata*, legitimando el centro de poder político situado allí. Esta Central Especial, se convertiría hasta muchos años después, en un brazo de la intervención Estatal en el movimiento campesino, llegando a cumplir cierto rol coactivo durante el periodo del llamado pacto militar-campesino.

Sin embargo, como es también fácil de reconocer en muchos otros casos de la realidad agraria andina del país, la adopción de las formas organizativas sindicales por parte de las comunidades campesinas de Ayopaya

[7] Ver. Memorial presentado al INRA Departamental Cochabamba, fojas 8-10, Cbba, octubre 2003

ha estado lejos de significar el abandono de su tradicional sistema de organización social comunitaria, y, menos aún, de su identidad étnica aymara y quechua. La organización sindical fue asumida por estas comunidades como una suerte de cobertura formal de su organización tradicional, destinada principalmente a favorecer su relacionamiento con el Estado y, especialmente, para evitar la exclusión punitiva con la que el Estado boliviano ha condenado a las comunidades originarias renuentes a sus políticas, lo que, entre otros hechos, se ha expresado en menores posibilidades de obtener la dotación de tierras.

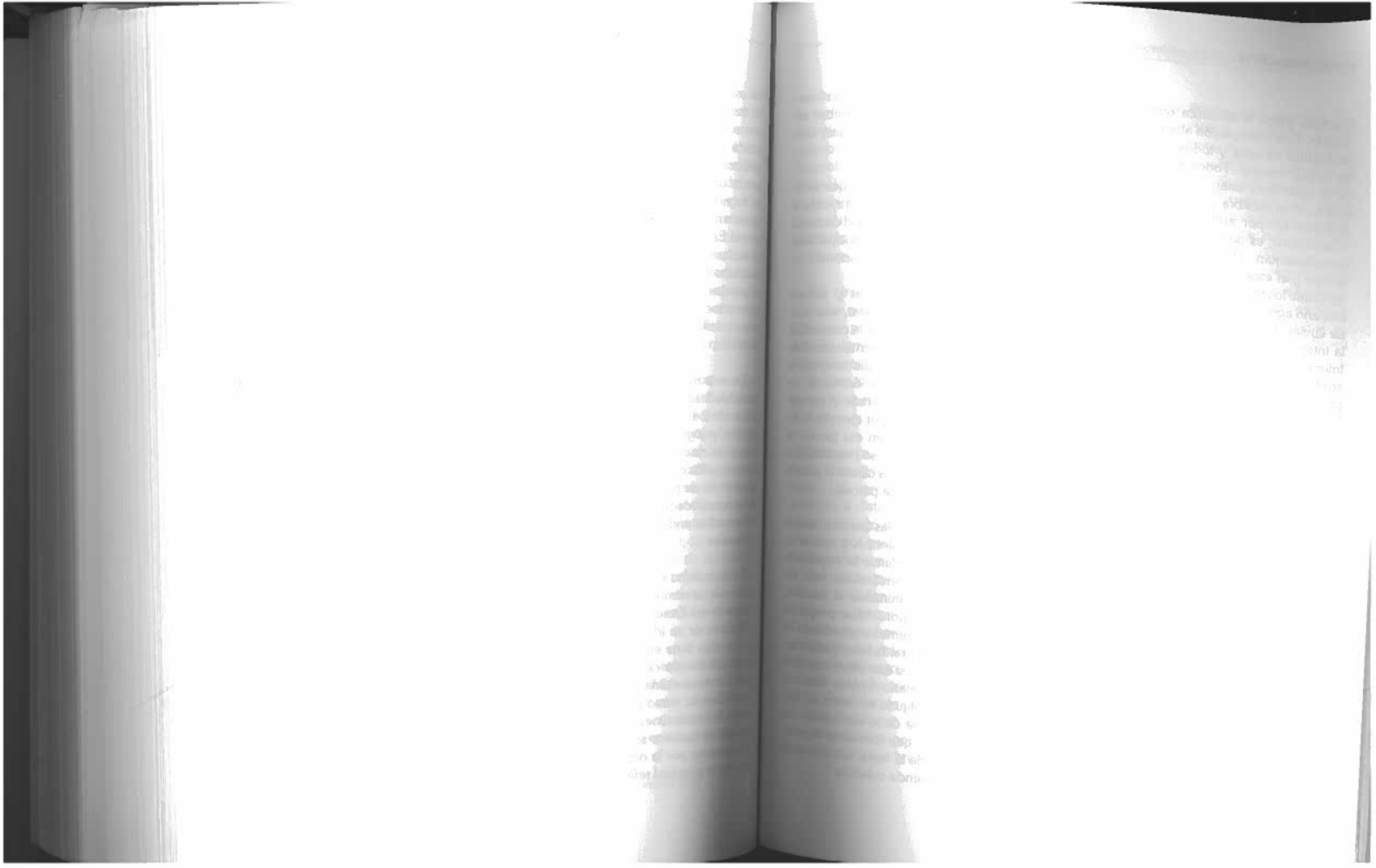
De este modo, cabe afirmar que bajo la formalidad sindical, la tradicional comunidad andina subsiste y se reproduce en sus sentidos y lógicas fundamentales, adaptándose a las nuevas condiciones de su entorno sociopolítico. Un hecho demostrativo de subsistencia de prácticas ancestrales, es que, en las comunidades de Ayopaya se conserva la costumbre andina de elegir a los alcaldes comunales.

La formalidad sindical no es el único elemento que las comunidades de Ayopaya han apropiado del Estado para la construcción y adaptación de su identidad y organización. Igual sentido tiene entre estas comunidades la apropiación de determinadas categorías de la jurisdiccionalidad político-administrativa del Estado, como los cantones. La jurisdicción de los cantones de la Provincia, cuyo antecedente histórico son las haciendas, han sido asumidos por la organización campesina como la principal referencia territorial de articulación intercomunal. Si se sobrepone el mapa de cantones de la Provincia al de Centrales Regionales, se advierte que la configuración territorial de las centrales, ha seguido la de los primeros. Se trata por esta vía de precautelar, validando ante el Estado la estructuración de la territorialidad étnica.

La identidad aymara y quechua de Ayopaya, no sólo se expresa en la plena vigencia del tradicional sistema comunitario de organización social y de autoridades tradicionales que permiten el desarrollo de su territorialidad étnica, sino que, sobre esa base, tiene además múltiples y ricas expresiones de tipo ritual y artístico. Esto se advierte en las fiestas comunales y actividades productivas, como Carnaval, Año Nuevo, San Antonio, San Andrés, San Isidro y Concebida, ocasiones en las que las autoridades comunales, los músicos y las comunidades en su conjunto, realizan las celebraciones de acuerdo a sus antiguas costumbres y tradiciones.

Estas fiestas se caracterizan por las tradicionales khoas y challas que también son practicadas ritualmente al inicio de la siembra y para la cosecha. De igual manera, los días de Navidad el ganado es tikachado (adornado) con pequeños arreglos de lana de diversos colores o con el tradicional marcado o pintado, hecho que tiene utilidad productiva y un importante sentido ritual.

La música es un elemento necesario en sus rituales y festividades, y expresa también, con riqueza artística la vigencia y vitalidad de la cultura originaria. La pinkillada, el sikuri, las moseñadas y la tarkeada, son géneros



mentaria surge la dinámica que mueve al mundo. Esta cosmovisión abarca los cerros, las fuentes de agua y todos los seres vivos de modo integral. Todos estos elementos de la naturaleza están casi siempre expresados en su hembra y su macho, también simbolizados por arriba y abajo (ura/pata – aran/urin), es decir, en opuestos que se complementan. De la misma manera, el tiempo y el espacio están bidimensionados mediante los dos grandes momentos del calendario agrícola: el tiempo seco y el tiempo de lluvias. Por tanto, el territorio originario, la integralidad de elementos naturales y su interacción con la colectividad humana, conforma ese mundo de equilibrio y complementariedad, propio y característico de la cosmovisión y cultura andinas.

Las áreas de aprovechamiento de recursos naturales, según el tipo de tenencia pueden clasificarse como áreas y recursos naturales de carácter comunal y áreas y recursos naturales de carácter familiar. En el primer caso se encuentran las áreas de pastoreo, los montes o bosques (naturales e implantados) incluyendo en ellos los recursos de aprovechamiento maderable, lagunas (en las que existen recursos piscícolas sembrados o naturales, o de las que se aprovechan caudales para consumo humano o riego), ríos, recursos de caza, incluso recursos minerales. En el segundo caso, se encuentran las parcelas familiares que tienen fines agrícolas, los árboles implantados en parcelas propias o en otras tierras. En el primer y segundo caso existen mecanismos de control comunal, efectivizados a través de instituciones y autoridades; esto implica que las familias no pueden disponer irrestrictamente de sus parcelas, pues deben seguir ciertos procedimientos y respetar ciertas obligaciones.

Las aynoqas son áreas en las que se divide el espacio productivo, constituyendo la base de la rotación de cultivos y el descanso de tierras cada 10 años. Es el principal sistema productivo comunitario tradicional.

Cada familia tiene parcelas y aunque corresponden al control familiar, sólo pueden dedicarlas a aquello que la comunidad ha decidido para un año determinado. Esto quiere decir que si una familia tiene una o más parcelas en la aynoqa destinada, un determinado año, a descansar y proveer pasturas para el ganado, por ejemplo, la familia no puede sembrar en esa parcela; si lo hace, la comunidad no se responsabiliza por los daños que pudiera causar el ganado de otras familias en dicha parcela.

Esto implica que si las familias deciden vulnerar la decisión colectiva y cultivar en estas áreas, deben asumir la responsabilidad de cuidarlas, cercándolas para impedir el acceso de animales; el colectivo entonces, no se responsabiliza porque los animales pasten libremente invadiendo las parcelas de los quebrantadores y se alimenten con los cultivos; si esto último sucediera el comunario parcelario no tiene derecho a efectuar reclamo alguno en contra del dueño del ganado que dañó sus cultivos. Las aynoqas son más que formas de organización productiva de la tierra, son una suerte de formas de tenencia colectiva.

La tenencia de la tierra entonces, tiene connotaciones territoriales, es decir, las dinámicas de uso y aprovechamiento de recursos naturales, entre ellos la tierra, se desarrollan en ciertos espacios delimitados dentro los cuales las comunidades ejercen jurisdicción, norman, establecen obligaciones y constituyen un sistema de seguridad y también de limitación de la familia y sus decisiones.

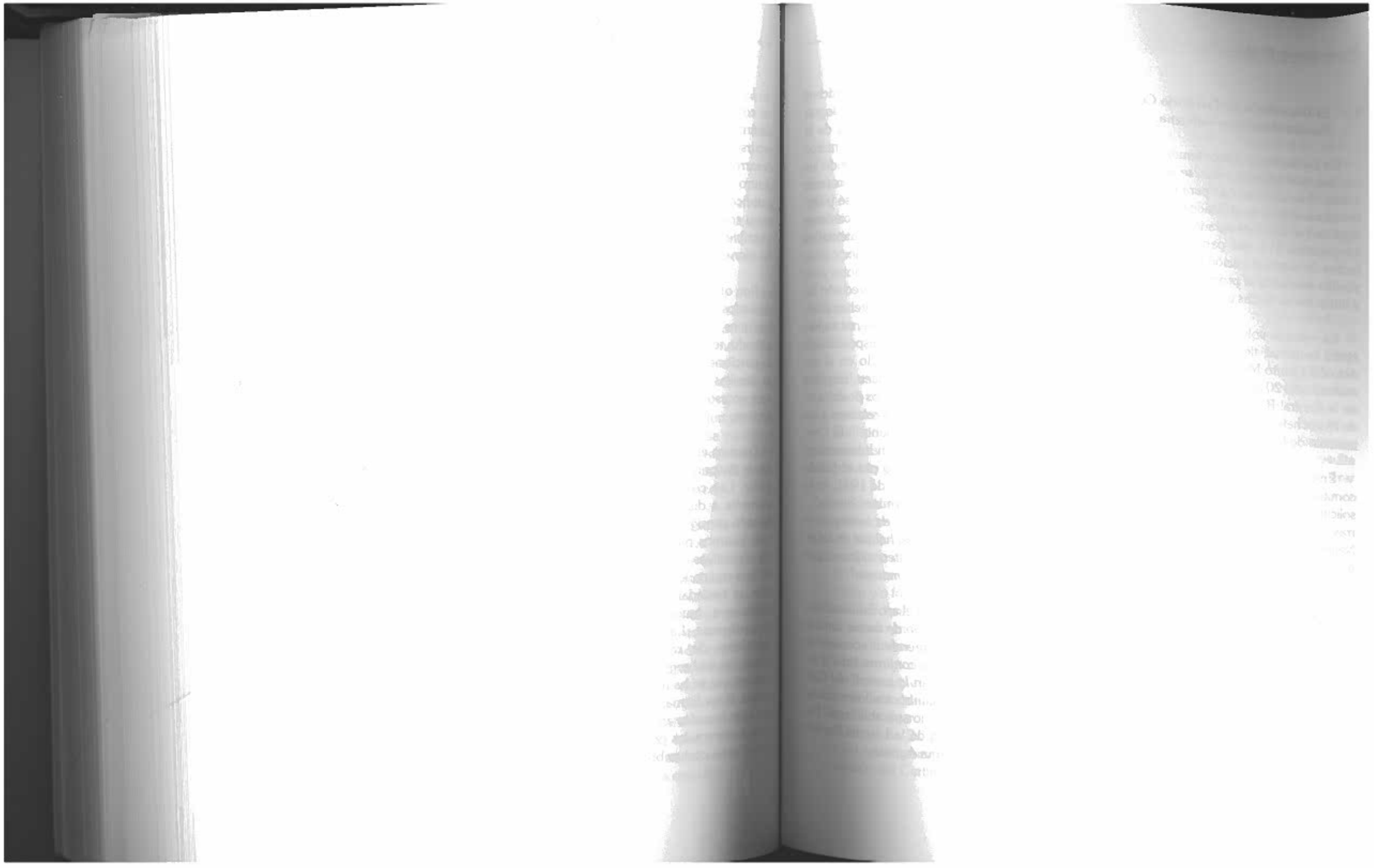
Por otro lado, existen comunidades o sindicatos que como resultado de procesos históricos, poseen islas territoriales, configurando territorios discontinuos. Se trata de porciones de tierra a las que un grupo de familias de un sindicato determinado tiene acceso para realizar actividades productivas.

Estamos en presencia de formas de tenencia discontinua sobre un piso ecológico similar. Las comunidades se trasladan físicamente a distintos territorios sindicales, llevando consigo no solamente su ganado y sus insumos productivos, sino sus órdenes normativas, para ponerlas a funcionar en otros escenarios espacio-productivos; es decir, se trasladan a las islas productivas: instituciones, autoridades jurisdicciones y competencias. Las competencias de las autoridades de resolución de conflictos afectan, sin embargo, únicamente al grupo comunal que se ha trasladado a la isla productiva. Estas formas de tenencia discontinua están basadas en acuerdos intercomunales denominados por los propios comunarios "usos, costumbres y servidumbres".

Las familias tienen varias parcelas que varían en cantidad y extensión dependiendo del sindicato o la subcentral que se trate. Algunas Centrales Regionales se caracterizan por contar con menos tierra, cuantitativamente hablando, y otras por la escasez de tierra de determinada calidad. Por ejemplo, en el caso de la Central Regional Calientes, la tierra de papa dulce es escasa y está casi totalmente fragmentada en parcelas familiares (aunque ciertamente dividida en aynoqas) siendo difícil distribuir nuevas parcelas para familias jóvenes en estas áreas. Sin embargo, existen tierras de papa amarga (con la cual se produce sólo chuño, porque no es suficientemente agradable para el consumo y no tiene posibilidades en el mercado) que sí pueden ser distribuidas entre las familias jóvenes aunque no garantizan su subsistencia, por lo que son habilitadas para la ganadería camélida.

El crecimiento demográfico y la limitada disponibilidad de tierras en Ayopaya, ha provocado que las generaciones jóvenes y las generaciones venideras no cuenten con tierra suficiente para satisfacer sus necesidades y conformar sus propias familias. En algunas centrales regionales la situación es más crítica que en otras, pero en general la escasez de tierras es un problema evidente.

En las centrales de Morochata, Vilayaque, Icari y Calientes y casi en la totalidad de las tres centrales correspondientes a Independencia, la situación es bastante crítica. Existen grupos crecientes de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente que resuelven



4. El Derecho a su Territorio Como Pueblo Originario-Indígena.

De los hechos y antecedentes étnohistóricos descritos anteriormente, se establece que existen sobradas razones para que este pueblo demandara ante el Estado la formalización legal de los derechos agrarios en favor de los ayopayeños. Por otra parte, la voluntad colectiva de reestructuración étnica territorial, es posible mediante el proceso de saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen.

La referida voluntad de reestructuración étnica territorial, tiene su origen en un mandato del Quinto Magno Congreso Provincial, realizado del 20 al 21 de septiembre de 2003, en la Central Regional de Yayani, Municipio de Morochata, Provincia Ayopaya del Departamento de Cochabamba.

En cumplimiento del indicado mandato, el comité ejecutivo de la CSUTCOA, presentó la solicitud de Saneamiento y titulación de Tierras Comunitarias de Origen ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria, como órgano encargado de la ejecución del Saneamiento y responsable de regularizar y hacer respetar el derecho colectivo de propiedad agraria de los indígenas. La referida solicitud al ser resultado de un congreso provincial ordinario, no sólo goza de legitimidad plena, sino que también tiene su reconocimiento en disposiciones jurídicas vigentes e instrumentos internacionales que al ser refrendados por el Estado, tienen preferente aplicación con relación a otras leyes.

Es indispensable resaltar que la normativa Suprema, al establecer principios constitucionales, valores supremos y derechos fundamentales, tiene como finalidad lograr una convivencia pacifica y armónica de la sociedad en su conjunto. Es en ese marco que el reconocimiento étnohistorico de los indígenas a su territorio, pretende resarcir el prolongado daño que se les causó y dignificar su existencia, pero el resarcimiento nunca será suficiente porque los atentados contra la dignidad no tienen precio.

A fin de ilustrar con mayor precisión las normas que amparan a los indígenas y originarios -de tierras bajas o altas–, es importante remarcar las siguientes disposiciones: Constitución Política del Estado en el art. 171-I que prevé: *"Se reconocen, respetan y protegen...los derechos de los pueblos indígenas..., especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen..."*. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificado por el Estado por ley 1257 de 11 de julio de 1991, en su art. 13-2) dispone: *"...termino "tierras"... deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera"*.

La Ley N° 1715 en el art. 3-III establece que: *"La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo..."*, y en lo aplicable las del Decreto reglamentario de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

5.- El Difícil Camino a la Titulación de su Espacio Territorial.

La legitima demanda de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen presentada por Ayopaya en fecha 20 de octubre de 2003, ante el INRA, ha estado rodeada de peculiares irregularidades, no sólo por parte de funcionarios del órgano encargado de la ejecución del saneamiento, sino también de otros actores endógenos de la provincia.

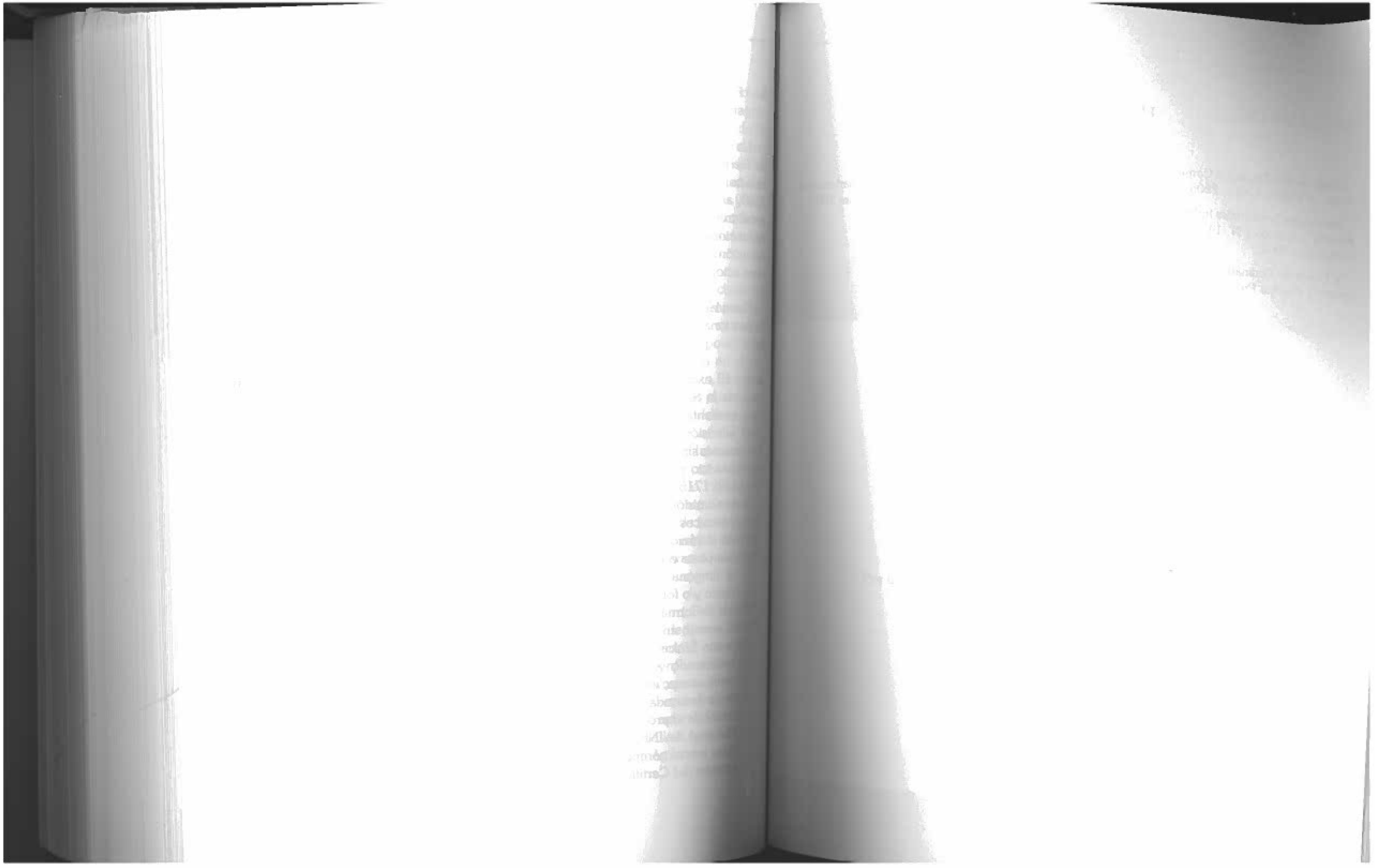
Entre las irregularidades que cometieron los funcionarios públicos, se pueden describir:

a) El excesivo retraso en la admisión de la SAN-TCO Ayopaya. Desde la presentación de la demanda hasta su admisión, transcurrieron más de tres meses sin justificación, violentando lo previsto por el art. 254 y 253 de la Ley 1715. La condición previa para la admisión son los informes legales y técnicos que debían ser elaborados en el plazo de 7 días, por tanto, al cumplirse este término, y de no existir ninguna observación jurídica de fondo y/o forma, esta debe ser admitida de forma inmediata.

b) El retardo en la emisión de la Certificación Étnica, incumpliendo y desobedeciendo a la autoridad requeriente, o sea, en el auto de admisión de la demanda SAN-TCO Ayopaya de 29 de enero de 2004, el Director Nacional de INRA requirió a la entidad estatal competente (MAIPO) la emisión del Certificado de Identidad Étnica del pueblo demandante. Esta solicitud, en cumplimiento del art. 255 del Decreto Supremo N° 25763 debía ser emitida en el plazo de 60 días. El Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO) elevó la Certificación Étnica en fecha 21 de diciembre de 2004, es decir, se registraron más de 10 meses de retardación administrativa.

c) Los intentos de paralización de la demanda, con el argumento que la demanda carecía de legitimidad -no obstante tener conocimiento que la demanda era resultado de un Magno Congreso, instancia máxima de toma de decisiones-, porque existen "comunidades y personas que se oponen", cuando en los hechos eran seudo dirigentes que se representaban a ellos mismos. También resulta absurdo que se pretenda inviabilizar una demanda por la oposición o presencia de terceros, a sabiendas que una de las finalidades del saneamiento, es resolver los conflictos de derechos resultantes de la posesión o derecho de propiedad agraria.

Estas irregularidades, por lo general ocurren justamente cuando sectores empobrecidos, sean campesinos o indígenas, buscan regularizar su tierra pero carecen de los medios idóneos o eficientes de impulso procesal y de celeridad -corrupción- para agilizar sus tramites, lo que no ocurre cuando se trata de personajes que detentan el poder económico, pues estos son favorecidos en todo momento.



FUENTES DE CONSULTA

-"Organización Territorial Comunitaria en Morochata", CENDA, Cbba., 2005

-"Demandas Territoriales Indígenas en la Región Andina", Articulo I N° 14, CEJIS, Santa Cruz, noviembre 2003.

-"V Congreso Ordinario Orgánico de Tierra y territorio", Central Provincial (CSUTCOA), Morochata –Yayani, septiembre 2003.

-Memorial presentado al INRA Departamental Cochabamba, fojas 8-10, Cbba, octubre 2003.

CAPÍTULO IX

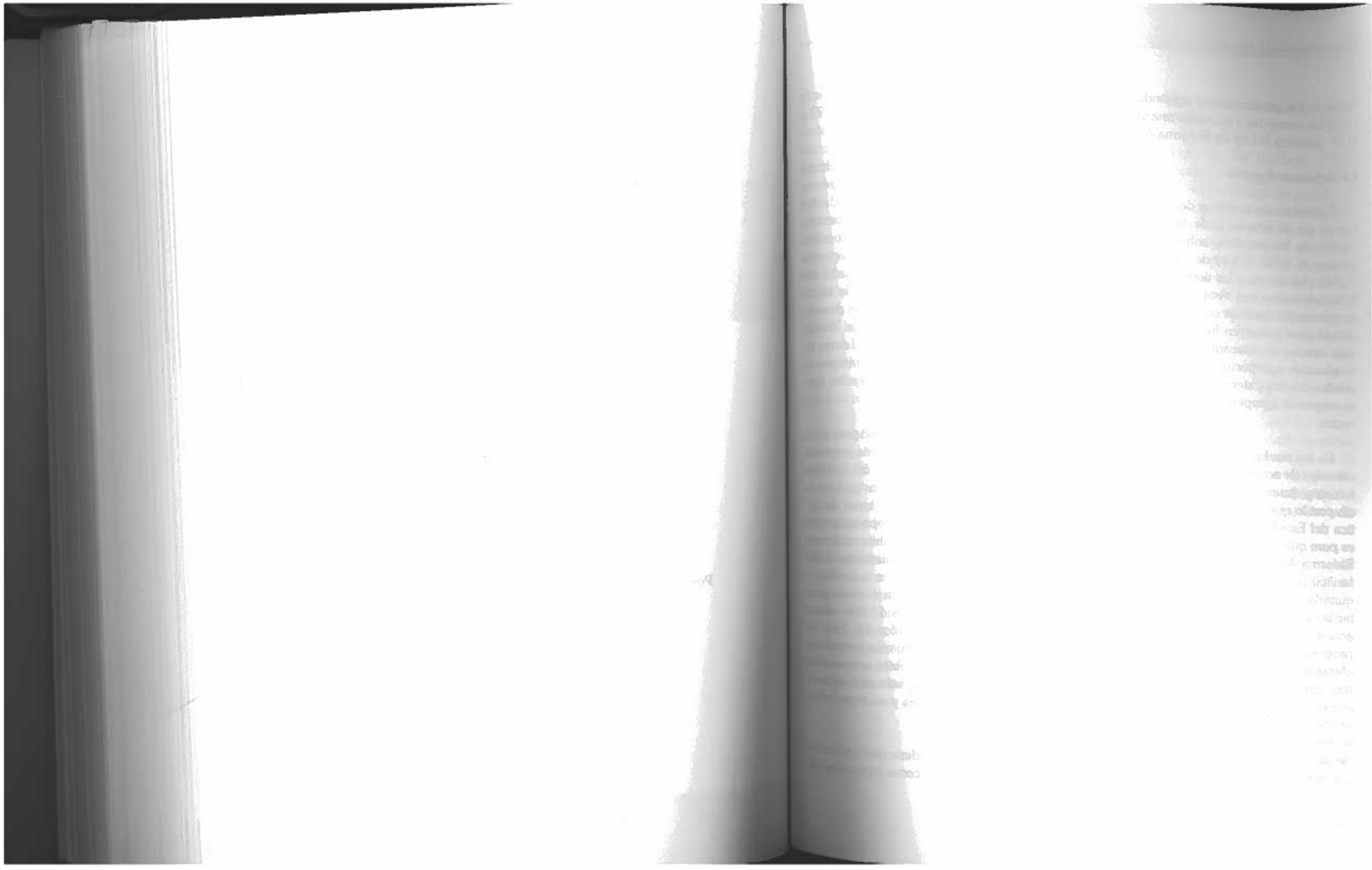
DEMANDAS DE TIERRAS INDÍGENAS EN EL ACTUAL PROCESO AGRARIO

El proceso de ocupación, distribución y redistribución de la tierra en el área integrada de Santa Cruz
Elva Terceros

Por un pedazo de tierra: Una singular experiencia de saneamiento campesino
Adalid Montaño E.

MST del Gran Chaco y Santa Cruz:
Conflictos, avances y retrocesos en el acceso a la tierra
Javier Aramayo C.

Panorama actual del saneamiento entre las comunidades campesinas de Pando
Luis Tejerina C.



vicios a los productores y agroindustriales; medidas recogidas y asumidas una vez puesta en vigencia la Ley de Reforma Agraria.

La Reforma Agraria

Partiendo de la forma de ocupación de tierras en el oriente y de las recomendaciones de los estudios, sobre todo el Plan Bohan de 1942, la Ley de Reforma Agraria (LRA) planteó para las tierras bajas, consolidar latifundios con vistas a convertirlos en empresas productivas con apoyo financiero estatal para poner en funcionamiento ingenios arroceros, azucareros y otros, para la producción agropecuaria e industrial, y consolidar nuevas extensiones como medianas o empresas agropecuarias a manos de privados.

La ley también contenía importantes facilidades de acceso a la tierra a quienes no la tenían y deseaban trabajarla, en consonancia con lo que dispone la Constitución Política del Estado en su articulo 166: "*la tierra es para quien la trabaja*". Además, la Ley de Reforma Agraria contenía mecanismos para facilitar la redistribución de tierras, es decir, quitarla a los que la tenían en grandes extensiones y no la trabajaban para permitir el acceso a los pequeños, medianos y grandes propietarios, con medidas que facilitaban la afectación de aquellas superficies desocupadas (artículos 144 y 145, Ley de Reforma Agraria) y su posterior redistribución o consolidación a favor de los que la necesitaban o las estaban ocupando, así como la dotación de tierras fiscales que hubieran sido ocupadas dos años antes de iniciarse el proceso de dotación ante los jueces agrarios, mostrando trabajo o planes de trabajo (artículos 77 y 78, Ley de Reforma Agraria).

Con esas medidas, la Ley de Reforma Agraria permitía que la distribución y la redistribución de la tierra se cumpliera, sobre todo, por acción de los mismos campesinos, haciendo luego funcionar el aparato administrativo del Estado (los juzgados agrarios) para regularizar su derecho propietario. Entre las formas de acceso estaban la afectación de latifundios y la autorización de asentamientos por las Inspectorías de Trabajo Agrario y Justicia Campesina, así como las dotaciones y/o afectaciones y dotaciones de tierras fiscales a cargo de los juzgados agrarios.

Sobre los tipos de propiedad para Santa Cruz, la ley reconocía la pequeña propiedad agrícola que llegaba hasta las 50 hectáreas en el llano y 80 hectáreas en el chaco, la mediana propiedad agrícola hasta de 500 hectáreas, y la empresa agropecuaria hasta las 2.000 hectáreas. En cambio, reconoce a la propiedad ganadera pequeña hasta 500 hectáreas, 2.500 hectáreas a la mediana y hasta 50.000 hectáreas a la empresa ganadera, siempre que tuviera 10.000 cabezas de ganado mayor (Artículos 12, 15 y 16 Ley de Reforma Agraria) –las extensiones continúan vigentes-. También se reconocían las propiedades mixtas, vale decir agrícola-ganaderas, las colectivas y en lo pro-indiviso.

Pero hay que considerar que la aplicación de la reforma agraria, como estaba diseñada

para el oriente, no se dirigía a romper la concentración de grandes superficies en pocas manos, ese no era el objetivo de la Ley para esta zona, más bien se regularizó y apoyó la concentración de grades extensiones, ya que se podía obtener por dotación gratuita hasta 50.000 hectáreas para una sola persona, como empresa ganadera.Aunque no estaba reconocido por ley, no sólo podía obtener tierras en dotación un miembro de la familia, sino varios y en más de un proceso, así que quienes hicieron estos trámites sumaron mucha más superficie de la que fijaba la ley como límite por el escaso control estatal, a pesar de estar prohibido; asi, los juzgados agrarios dotaron más de una vez a un mismo beneficiario, superando la superficie máxima.

La dotación de tierras a los pequeños productores en Santa Cruz se cumplió después de algunos años de aplicación de la reforma agraria y de manera progresiva. Cuando apenas se promulgó el Decreto Supremo de Reforma Agraria (1953), debido a las tomas de tierras que venían realizando campesinos en occidente, en Santa Cruz, los peones de haciendas no se posesionaron en tierras para declararlas como propias, sea porque no se enteraron del proceso, porque los patrones eran quienes manejaron los trámites, o porque lo acordaron así con la entrega de un pedazo de tierra directamente por el patrón, además que no existía una organización social campesina con fortaleza para realizar y enfrentar estas acciones.

Como efecto de las políticas definidas por el Estado, con la "marcha hacia el oriente", se dieron tomas de tierras en Santa Cruz de forma casi natural, afectando en algunos casos propiedades y generando problemas que se fueron resolviendo por acuerdos de partes en el pago por dejar un asentamiento a cambio de respeto de cierta área, o por la afectación después de largos procesos judiciales. Cuando la posesión tenía lugar en tierras fiscales la situación era más tranquila, sólo pasaba por el proceso de dotación ante un juez agrario y la titulación por la presidencia de la República. Pasaran varios años de proceso con trámites en provincias ante los juzgados, hasta llegar a La Paz para terminar con la titulación por la Presidencia de la República, o si no, solamente se quedaban como poseedores, con la garantía del trabajo para el respeto a su posesión y la dificultad de los trámites.

De las 37.062 millones de hectáreas de superficie que tiene el departamento de Santa Cruz, entre 1953 y 1992 fueron distribuidas por dotación 23.039 millones de hectáreas a favor de 13.023 beneficiarios, tal como se muestra en el siguiente cuadro, por número de predios distribuidos en cada provincia, de acuerdo a superficies.

Cuadro N° 1
Predios distribuidos en las provincias de Santa Cruz

Provincias	Menos de una a 50 has		51-500		501-2000		2001-2500		2501-50000		50001 - más	
	Predios	Hectáreas	Predios	Hectáreas	Predios	Hectáreas	Predios	Hectáreas	Predios	Hectáreas	Predios	Hectáreas
Andrés Ibáñez	1.212	16.181,58	551	107.715,75	235	235.023,18	39	89.680,82	59	291.563,88		
A. Sandoval	16	277,72	22	5.583,58	79	103.746,60	66	158.357,93	164	1.176.707,49	1	200.000,00
Chiquitos	258	3.973,97	291	75.089,62	535	725.671,12	284	660.711,16	490	3.345.852,19		
Cordillera	175	2.980,97	199	51.552,30	390	514.637,29	150	356.592,97	403	2.888.188,48	2	650.000,00
Florida	127	2.518,94	149	32.780,26	103	104.282,65	10	23.515,53	26	145.494,29		
Germán Busch	53	737,82	40	8.079,84	43	54.552,09	25	59.249,96	26	197.264,72		
Guarayos	3	77,61	11	3.038,80	13	18.234,89	5	11.609,03	25	168.460,62		
Ichilo	401	6.089,47	343	68.290,09	222	244.566,25	58	131.985,67	175	1.215.635,13		
Manuel María Caballero	184	2.455,85	110	22.505,25	33	29.339,72	5	11.704,65	11	67.453,40		
Ñuflo de Chávez	156	2.560,65	400	106.177,71	818	1.025,8	279	635.406,25	393	2.567.592,84		
Obispo Santistevan	180	4.453,08	215	42.635,85	125	84,40	27	60.596,96	99	724.357,71		
Sara	199	3.615,02	276	57.147,68	124	138.834,37	13	29.623,06	44	218.198,95		
Vallegrande	152	2.783,13	190	39.155,92	159	124.939,62	15	34.054,86	35	219.529,30		
Velasco	48	942,76	120	34.653,41	317	163.787,41	144	336.046,19	270	1.533.294,94	1	51.048,44
Warnes	98	2.251,18	207	41.220,15	82	388.604,73	3	7.288,10	12	62.772,11		
Totales	3.262	51.899,76	3.124	695.626,23	3.278	89.625,17	1.123	2.606.423,15	2.232	4.822.366,03	40,03	901.048,44
						3.961.729,48						
%	25,05	0,23	23,99	3,02	25,17	17,20	8,62	11,31	17,14	64,34		3,91

Fuente: Elaboración Cejis, con base en datos de archivos del INRA

En Santa Cruz, como en el resto del país, a pesar de estar prohibido por ley, también se registraron dobles dotaciones y más, que en total beneficiaron a 1.270 personas con una superficie de 5.686.101 hectáreas. Asímismo, miembros de una misma familia obtuvieron dotaciones por separado como el esposo, la esposa, los hijos, esa información es más difícil de identificar y cuantificar.

Para apoyar la distribución poblacional y de tierras, también se realizaron programas de colonización dirigida. Con la aplicación de la Ley de Colonización en Santa Cruz se adjudicaron 1.209 predios con una superficie de 1.809.723 hectáreas. Luego se fue dando la colonización espontánea, inicialmente con la provisión de mano de obra para la agroindustria y la posterior ocupación de tierras. Hubieron casos difíciles, como el de Chané Bedoya y otros, donde los que detentaban las extensiones de tierras las defendieron con juicios, apoyo estatal e incluso otros métodos, amedrentando a los nuevos ocupantes que buscaban la afectación de esas tierras para su redistribución.

A la zona del oriente llegaron campesinos de occidente de manera individual, que luego de algún tiempo de la venta de la fuerza de trabajo en la zafra u otras actividades agrícolas, buscaban tierras para consolidarse, organizando sindicatos para facilitar el proceso, o venían expresamente en busca de tierras, incluso organizados desde su lugar de origen, pero donde no encontraron tierras fiscales compraron las tierras, en unos casos al mismo latifundista para evitarse mayores problemas, a otros campesinos de la zona, originarios o llegados antes que ellos.

Además fue programada y apoyada la colonización extranjera, así entraron japoneses, menonitas y en los últimos años rusos, que ocuparon varios lugares en el departamento, específicamente en las provincias Ñuflo de Chávez, Chiquitos y Guarayos. Los menonitas se asentaron sobre todo en Ñuflo de Chávez; en Ichilo y Warnes los japoneses; en Obispo Santistevan otros grupos dispersos; en Guarayos y otras provincias, los rusos.

Por otro lado, el respeto a la propiedad privada sobre la tierra –previo cumplimiento de la función económico-social de las medianas y grandes propiedades, y la función social de las pequeñas-, si bien ha tenido algún control social, por las ocupaciones de tierras abandonadas y vía la afectación se consolidaron asentamientos de campesinos que trabajaban la tierra, el porcentaje de afectación fue mínimo en el oriente, por la abundancia de tierras en zonas alejadas y por la visión de consolidación de empresas agropecuarias de la misma Ley de Reforma Agraria.

Concluimos afirmando que las tierras se han concentrado, coincidiendo con Kay (2004: 25) podemos afirmar que en muchos casos con un fin especulativo, tierras que han sido normalmente ocupadas como garantías para obtener créditos bancarios, o para esperar el momento propicio para venderlas a buen precio, "*engorde*".

La estrategia de desarrollo agropecuario del oriente con el desplazamiento de población de occidente para la provisión de mano de obra y el acceso a tierras fértiles para ampliar la frontera agrícola, ha implicado el acceso a tierras de pequeños productores, además de cambios en la estructura demográfica y la diversificación cultural, aportes productivos para el mercado interno e incluso para la exportación, más aún considerando que el sector agro-empresarial tiene mayor interés por la mono-producción destinada principalmente al mercado internacional.

Antes de ingresar a la definición política estatal sobre la tierra, vigente a partir de octubre de 1996 con la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, encontramos que en Santa Cruz la propiedad de la tierra se concentra en pocas manos, y que a mayor crecimiento demográfico, más limitaciones de acceso a nuevas tierras, la ampliación de la frontera agrícola en extensas superficies, sobre todo habilitadas a los nuevos cultivos para la agro-exportación y la apertura de nuevos caminos, y otros.

Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria

La nueva ley denominada del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley del SNRA), después de cuatro años de intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC)[1], entes encargados de la distribución de las tierras en el país aplicando la Ley de Reforma Agraria, tiene como objetivos, de acuerdo a su artículo primero, establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y el régimen de distribución de tierras; garantizar el derecho propietario sobre la tierra; crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento, así como regular el saneamiento de la propiedad agraria.

En la estructura orgánica que establece esta Ley, continúa a la cabeza la Presidencia de la República, encargada de la emisión de los títulos ejecutoriales y como ente administrativo está el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), y otros órganos con funciones complementarias como la Superintendencia Agraria y como instancia de concertación entre el Estado y la sociedad civil, relacionada directamente con la temática de la tierra, está la Comisión Agraria Nacional y la judicatura agraria, como ente encargado de atender los procesos judiciales.

En el régimen de distribución de tierras se establecen dos procedimientos: la regularización del derecho propietario de las tierras mediante el proceso de saneamiento donde se identificarán las tierras ocupadas convalidando u otorgando títulos ejecutoriales a los poseedores; y en las tierras no ocupadas, su recuperación por el Estado para su redistribución entre quienes no la tienen, mediante los programas de asentamientos humanos o su venta con los procesos de adjudicación pública.

[1] Por denuncias de actos de corrupción.

Aunque está encargada de consolidar el proceso de reforma agraria (artículo 5), a diferencia de la Ley de Reforma Agraria, con la Ley del SNRA la identificación de las tierras no ocupadas que se encuentran en manos privadas la realiza sólo el Estado a través del INRA o la Superintendencia Agraria, y el mismo Estado es responsable de su redistribución, así como de controlar la ocupación de tierras sin previa definición institucional.

Las posibilidades de acceso a la tierra por medio del trabajo, cumpliendo el mandato constitucional que garantiza la propiedad de la tierra "a quien la trabaja", está inviabilizada por la misma Ley y por el Estado con muchas limitaciones institucionales para hacer cumplir sus mandatos, pero que se ha quedado con la responsabilidad exclusiva del control del cumplimiento del trabajo y la distribución y redistribución de las tierras, procesos que los hará inicialmente mediante el saneamiento, el control del cumplimiento de la función social o económico-social, los asentamientos humanos y el agrupamiento, la distribución y redistribución de tierras.

El saneamiento de la propiedad agraria aprobado para ejecutarse en el término de 10 años y definido como gratuito para las pequeñas propiedades (Disposición Final Quinta, Ley del SNRA) ha ido avanzando lentamente. En cuanto a la gratuidad del saneamiento para las pequeñas propiedades, vale decir, con recursos del Estado, en la generalidad de los casos no se asignaron los fondos, los que existieron fue por donación, que en su mayoría estaban destinados al saneamiento de las áreas demandadas para titulación como Tierras Comunitarias de Origen para los pueblos indígenas. Los recursos llegaron con ese fin por préstamos y otras donaciones, que fueron invertidas en ciertas zonas, las consideradas más conflictivas donde se ejecutó el saneamiento catastral o CAT-SAN, fundamentalmente.

Así, para el saneamiento de los pequeños propietarios campesinos en general, en los casos donde hubo conflictos o querían regularizar sus derechos, lo empezaron a realizar ellos mismos con recursos propios, contratando empresas para ejecutar el trabajo hasta las pericias de campo[2]. Como las exigencias técnicas son rigurosas, el saneamiento resultó caro y lento; a pesar de pagar los costos de medición en campo, los trámites se quedaban paralizados por varios años en las oficinas del INRA, sin posibilidades de avance por falta de personal para la revisión, complementaciones y correcciones de los trabajos y la prosecución del proceso hasta alcanzar los títulos ejecutoriales.

Así ha sido posible, por tanto, la ejecución del saneamiento a pedido de parte y

[2] Consiste en la medición de cada una de las parcelas en campo y la recopilación de datos con respaldo documental sobre el derecho propietario y las mejoras existentes en el predio para su posterior valoración.

con recursos de los demandantes, lo que como resultado ha llevado a la consolidación total de las superficies pequeñas, medianas o grandes, dependiendo de quien demandó el saneamiento. Esa consolidación sin el adecuado control del cumplimiento de la función económico-social de las grandes superficies, ha estado facilitando la convalidación de la concentración de la tierra en pocas manos. Mientras los pequeños propietarios, varios miembros de sindicatos campesinos, han contratado empresas privadas de saneamiento -uno o varios sindicatos- para que realicen el trabajo de pericias de campo, pagando entre 40, 80 hasta 350 dólares, y en algunos lugares un monto adicional al servicio legal para el seguimiento del caso, muchos de estos procesos han quedado truncados por falta de pago. Por el retraso en los trabajos, estuvieron detenidos o con muy poco avance, tanto por la no asignación de personal o el poco personal del INRA para continuar con el proceso.

Por el lado de la normativa procedimental para la aplicación de la ley, ha sido emitida con numerosas exigencias técnicas que hacen difícil, lento y caro el saneamiento, mas aún con un INRA con recursos y personal insuficientes para cumplir las demandas de saneamiento, por ello la mayoría de estas demandas no son atendidas, y el INRA ha estado centrando su accionar en el trabajo de los procesos que cuentan con financiamiento privado o de alguna fuente externa. Además, no se ha facilitado, permitido o buscado, la participación de los actores sociales en el proceso, salvo tal vez de los indígenas, limitación que no ha dado al proceso la legitimidad social que requiere.

Para la aplicación del proceso de saneamiento, en casi diez años de vigencia, los sucesivos gobiernos no realizaron una adecuada priorización para su normal desenvolvimiento; tampoco hubo la decisión de atender y buscar solución a los problemas con medidas integrales para encararlo y faltaron fondos para la ejecución del saneamiento gratuito de las pequeñas propiedades. Todo lo manifestado da como resultado lentitud en la ejecución de los procesos de saneamiento, bajos índices de titulación, permanentes conflictos y descontento social.

Para agilizar el saneamiento en estos años (1996-2005) las organizaciones sindicales campesinas han realizado una serie de movilizaciones, desde marchas, bloqueos de caminos, constitución de comisiones de negociación que en algunos casos alcanzaron cierto avance con los gobiernos de turno, en otros, simples compromisos de ejecución que no fueron cumplidos por las autoridades. Así también, demandaron el cambio de algunas normas procedimentales para facilitar los procesos de saneamiento o viabilizar derechos reconocidos en la Ley del SNRA, como las observaciones y cambios alcanzados en el reglamento de aplicación de la Ley o del decreto que reconoce el saneamiento interno, el que permite o deja -dependiendo de la situación- que se resuelvan las colindancias y los problemas al interior del mismo sindicato, cuyas decisiones son avaladas por el INRA, instancia que

sólo se encarga de medir el perímetro de las parcelas y luego procesa la información.

En vista del escaso avance y los múltiples problemas en la aplicación del saneamiento, y después de varios acuerdos, producto de las movilizaciones exigiendo adecuada aplicación de la ley, como la III Marcha indígena-campesina[3], en julio de 2000 fue emitido un Decreto Supremo (25848 del 18 de julio de 2000) que entre sus disposiciones declara a Santa Cruz zona de saneamiento simple de oficio y que debía realizarse en tres años (Disposición Transitoria Primera). El INRA Departamental, cumpliendo esa disposición y previo acuerdo con las organizaciones campesinas, declaró área de saneamiento simple de oficio la superficie de 15.000.000 hectáreas ubicadas en las provincias Ichilo, Manuel María Caballero, Obispo Santistevan, Andrés Ibáñez, Guarayos, Cordillera, Florida y Sara (Resolución N° DD-SSO-005/2000 del 12 de julio 2000).

Entre los años 2000 y 2001, por la presión de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Apiaguaiqui Tumpa del departamento de Santa Cruz (FSUTC-AT-SC) y de otras instancias organizativas campesinas del departamento, mediante dos resoluciones administrativas, fue declarada la "prioridad" del saneamiento de 255 sindicatos campesinos ubicados en las provincias definidas como área de saneamiento simple de oficio (Resolución Administrativa N° DD. SC 0053/2001 del 5 de julio de 2001).

Ninguna de las dos resoluciones -producto de compromisos entre las organizaciones campesinas y las autoridades estatales- fue cumplida. Así, con cada nuevo conflicto también se suscribieron nuevos acuerdos, al parecer firmados para salir del problema momentáneamente, después de cierta acumulación social seguida de la presión, pues varios de los ampulosos compromisos, luego de algunas acciones de avance, en un corto tiempo terminaban incumplidos hasta un nuevo acuerdo, cada acuerdo sólo permitía un leve avance.

En cuanto al saneamiento de las tierras ocupadas por los sindicatos y la consolidación de superficies, ya sea con documentos de dotación, con documentos de compra-venta o por ocupación, en muchos lugares abarcan superficies menores al mínimo establecido en la ley: 50 hectáreas para pequeñas propiedades agrícolas. En el Área Integrada (provincias Andrés Ibáñez, Warnes, Obispo Santistevan, Sara e Ichilo), la mayor parte de los pequeños propietarios campesinos o colonizadores, para acceder a tierras se asentaron en áreas fiscales, otros, previa compra-venta, directa entre ellos mismos o de propietarios beneficiados con dotaciones mayores, y en menor proporción algunos procesos de afectación de latifundios improductivos, en los años de aplicación de la Ley de Reforma Agraria.

[3] Movilización realizada entre junio-julio de 2000, que después de una concentración en Santa Cruz de la Sierra, marcharon a pie 50 kilómetros, llegando hasta la ciudad de Montero, donde firmaron los acuerdos con el gobierno.

Los datos obtenidos en campo en el marco de una investigación en el Área Integrada, muestran que en 38 sindicatos, un 30% de los afiliados posee superficies que van de 41 a 50 hectáreas, un 23% entre una a 10 hectáreas, un 18% ocupa de 11 a 20 hectáreas, un 12% ocupa superficies entre 21 y 30 hectáreas. El 6% tiene entre 31 y 40 hectáreas, un 4% cuenta con superficies de 51 a 100 hectáreas y el 1% tiene de 101 a 200 hectáreas, el resto no respondió. Esto muestra que el 53% de los consultados tiene superficies menores a 30 hectáreas.

Desglosados estos datos por provincias, los que poseen superficies más pequeñas se encuentran en la provincia Andrés Ibáñez, zona El Torno, donde el 45% tiene sus parceles de entre una hasta 10 hectáreas, el 22% de 11 a 20 hectáreas. Sigue Warnes, donde el 37% tiene de menos una hasta 10 hectáreas y el 33% de 11 a 20 hectáreas; luego está Obispo Santistevan donde el 40% tiene de 11 a 20 hectáreas y el 27% de menos una a 10 hectáreas. Con mayor superficie se encuentran los afiliados a los sindicatos campesinos de la provincia Ichilo, donde el 65% posee de 41 a 50 hectáreas y el 15% de 21 a 30 hectáreas. En la provincia Sara, el 58% tiene de 41 a 50 hectáreas y el 16% de 31 a 40 hectáreas.

Al analizar las pequeñas superficies ocupadas por los campesinos, es conveniente indicar que aunque la Constitución Política del Estado establece la inalienabilidad e inembargabilidad de la pequeña propiedad, las transferencias son corrientes al igual que la división de grandes propiedades hasta superficies inferiores al máximo de la pequeña propiedad o la división por la herencia, lo que lleva a la excesiva parcelación, más allá de lo que indica la documentación, que en su mayoría no lo tienen, pero aquellas propiedades que cuentan con documentos de propiedad también son parceladas en superficies menores.

Pese a la prohibición legal de la subdivisión, las propiedades pequeñas pueden ser objeto de registro en las oficinas de Derechos Reales sin problemas; no lo son normalmente por lo burocrático de los trámites o el costo del registro y se quedan en un documento privado o público sólo entre partes. Es también importante señalar que la declaración constitucional de patrimonio familiar inembargable de la pequeña propiedad, no se ha dado de hecho. Los constituidos fueron por un trámite judicial de declaratoria, ya que este caso no tuvo una regulación concreta en una Ley especial, habiendo quedado como una simple declaración para varios aspectos, como el referido a la subdivisión.

Aparte del saneamiento de tierras para regularizar el derecho propietario, que desde la perspectiva campesina no es muy favorable, la Ley tiene otros aspectos contrarios a las aspiraciones de los campesinos, que han sido llevados a la práctica como efecto de la inadecuada aplicación del saneamiento que está consolidando grandes superficies y no está identificando tierras

para su redistribución a los que no la tienen o la tienen en cantidades insuficientes.

En la misma línea, los decretos de mayo de 2005 -medidas procedimentales-, se convirtieron en normas de contrareforma agraria, que siguiendo los lineamientos del Banco Mundial -planteados desde que se discutían los contenidos de la ley entre 1994-1996-, para la aplicación de una reforma agraria asistida solamente por el mercado o el reconocimiento del derecho propietario a la tierra más allá de cumplimiento de la función social, como por ejemplo está el decreto de los fondos rotativos para compra de tierras o el que indica que la admisión de solicitudes de saneamiento se haría excluyendo áreas con títulos o trámites agrarios pre-existentes.

Estas medidas no solucionaron los cuestionamientos a la lentitud e inadecuada aplicación de los procesos de saneamiento, los conflictos de tierras o la viabilidad del acceso de los campesinos a la tierra, y más bien estaban dirigidos a la capitalización de los que tienen tierras o suficientes recursos para comprarla, extensiones superficiales a las que difícilmente tendrán acceso los campesinos. En varios países esta política ha fracasado porque es difícil que un propietario grande subdivida su tierra para vender a los campesinos, por el contrario a un propietario grande le puede ser más conveniente vender la superficie total a un buen ofertante o que estos últimos compren pequeñas superficies de los campesinos sumándolas para hacer una propiedad grande.

Resultados del saneamiento de la tierra en Santa Cruz

De los 37.062.100 millones de hectáreas que tiene Santa Cruz, sólo 36.808.222 millones son objeto de saneamiento, el resto son áreas urbanas o cuerpos de agua. A diciembre de 2005, por datos del INRA, 3.931.859 millones de hectáreas se encontraban tituladas con 6.774 títulos emitidos a favor de 7.743 beneficiarios, es decir el 9,87% de la superficie de saneamiento. A la misma fecha, 14.838.898 millones de hectáreas se encontraban en proceso de saneamiento, es decir el 40,32% de la superficie de saneamiento, mientras que en 18.337.463 millones de hectáreas (casi el 50%) de la superficie sujeta a saneamiento no había empezado el proceso (2005: 133).

El proceso de saneamiento se ha estado realizando en medio de denuncias por muchas irregularidades, considerando que en la mayoría de los casos, los procesos de levantamiento de información de campo eran realizados por empresas privadas habilitadas por el INRA. Para que los trámites de saneamiento posteriores avancen en las oficinas del INRA, los demandantes han tenido que contratar y técnicos para completar el personal del INRA y se pueda realizar el trabajo.

El proceso ha sido cuestionado enérgicamente, sobre todo el de las provincias fronterizas con Brasil, Ángel Sandoval y Germán Busch, donde se han presentado denuncias de tráfico de tierras y su transferencia a favor de brasileños. El gobierno se comprometió a realizar auditorias jurídicas sobre estos proce-

sos (Acta de acuerdo y compromisos de 17 de febrero de 2006).

Analizando los resultados, se evidencia que están consolidando el sistema dual de tenencia de la tierra en Santa Cruz –como sucedió con la reforma agraria de 1952-, se están consolidando las grandes propiedades y la pequeña propiedad, además de regularizarse el derecho de superficies de empresas agropecuarias o ganaderas. Los datos oficiales del INRA sobre los procesos de saneamiento, muestran que la mayor superficie corresponde al saneamiento de tierras comunitarias de origen de pueblos indígenas con 7.558.152 hectáreas, con el saneamiento de otros sectores 3.670.184 hectáreas y con saneamiento ligado al catastro rural 2.618.247 hectáreas.

En el caso de los procesos que cuentan con títulos ejecutoriales, de acuerdo a datos oficiales del INRA a mayo de 2005, 2.327.274 hectáreas fueron saneadas bajo la modalidad de saneamiento de tierras comunitarias de origen de pueblos indígenas, beneficiando a 191 personas. Sigue de lejos la modalidad de saneamiento simple con 550.403,0631 hectáreas a favor de 1.669 beneficiarios y luego el saneamiento ligado al catastro legal con 376.869 hectáreas beneficiando a 3.975 personas. Esto implica que el 71,5% de la superficie titulada corresponde a superficies saneadas como saneamiento de tierras comunitarias de origen, dentro de las cuales 2.251.571 hectáreas corresponden a superficies reconocidas como Tierras Comunitarias de Origen a favor de pueblos indígenas, y el resto a propiedades de particulares situadas al interior de las TCOs. En cambio las áreas de saneamiento simple, donde en su mayoría se encuentran las tierras de los pequeños campesinos, esa superficie apenas supera el medio millón de hectáreas, estando sólo el 17% de la superficie titulada del total de la superficie saneada.

En cuanto al tipo de propiedad reconocida, la pequeña propiedad agrícola o ganadera, 239.870 hectáreas fueron tituladas a favor de 5.754 beneficiarios, y como empresa privada han sido beneficiados 213 personas con 453.731,3165 hectáreas. Como se puede evidenciar, del total titulado el 7,37% corresponde a la pequeña propiedad, en cambio el 13,94% ha sido reconocido como empresa.

Con estos resultados, sobre todo para ciertas zonas del departamento, en un futuro cercano, como lo dicen algunos investigadores -Antezana E; Antezana S (1997: 52)- se facilitará o ya se lo está evidenciando, la colonización extranjera debido a la venta de tierras que hacen y continuarán haciendo los acaparadores o quienes negocian con la tierra, los que además tienen entre sus clientes a extranjeros, como a los brasileños en las zonas fronterizas y a otros al interior del país. Mientras tanto, los pequeños propietarios campesinos, los campesinos que no consoliden sus tierras en superficies adecuadas o los que no tienen tierras, se verán obligados a aumentar la migración del campo a las ciudades.

La posición campesina ante la aplicación de la Ley del SNRA

El movimiento campesino tuvo una importante participación en la etapa de búsqueda de consensos para el contenido de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1994-1996). En los acuerdos logrados entre los sectores sociales, empresariales y el gobierno se reflejaba un proyecto de ley que incluía las demandas de los diferentes sectores, aunque contenía el mercado de tierras, no dejaba la reforma agraria y el derecho de acceso de los campesinos a la tierra, con la redistribución de tierras, y con instancias que incluían a las partes involucradas, representadas y con capacidad de decisión. Los cambios unilaterales introducidos por el gobierno y la no vuelta a las negociaciones de la representación campesina[4], dio como resultado una ley emitida con cambios a los iniciales acuerdos, que dejaron sin varias de sus atribuciones a un organismo representativo como la Comisión Agraria Nacional e incluyendo a otro como la Superintendencia Agraria (Terceros, 2004: 36-39).

La aprobación de la Ley con dos criterios diferenciados en su contenido, la consolidación de las tierras que cumplen con la función social o económico-social y la redistribución de las tierras que no la cumplen, todo a cargo del Estado a través de las instancias creadas para su ejecución, llevó al rechazo de las organizaciones campesinas, porque no contenía la garantía de respeto a la reforma agraria y por ser una ley que no contiene soluciones a las principales problemáticas de la tierra y el acceso del sector campesino.

Pero esa posición de rechazo no tuvo respuestas más concretas en su aplicación práctica en el oriente, porque tenemos que reconocer que con todas las acciones de oposición en el occidente sobre todo, y otras acciones de denuncia, como la judicial, cuando se opusieron a varios artículos del contenido de la Ley con una demanda ante la Corte Suprema de Justicia; esas acciones no siempre fueron de la mano con otras de campo, a pesar de las declaraciones de rechazo en sus eventos orgánicos y por sus dirigentes en diversos medios, los procesos de saneamiento se iniciaron y avanzaban, sobre todo en áreas no campesinas con efectos, por sus resultados, para todos, por la consolidación casi total de las superficies saneadas a favor del solicitante, entre los que se encuentran las grandes propiedades, y la poca o nula identificación de tierras para redistribución.

Qué decir del saneamiento en las áreas ocupadas por sindicatos campesinos, que comenzó y se desarrolló en varias zonas, ya sea debido a los conflictos y para defender su tierra, para consolidar la que ocupaban o por evitar problemas futuros buscando garantizar su derecho propietario con el saneamiento.

[4] Debido a la movilización el gobierno manifestó que no negociaría bajo presión, pero sí lo hizo con la delegación indígena, quedando dividida la representación social.

Esa oposición clara a la ley, por sus contenidos contrarios a la reforma agraria y a su aplicación mediante el saneamiento no impidió que fuera aprobada y dejó a las organizaciones campesinas sin estrategias efectivas de oposición, sobre todo contra la consolidación de tierras mediante el saneamiento a favor de propietarios grandes y sin control social, ya que no se dictaron o practicaron medidas para garantizar el cumplimiento de uno de los objetivos del saneamiento: la identificación de tierras ociosas. Las organizaciones tampoco pudieron sugerir, negociar y sobre todo exigir la puesta en vigencia de otras propuestas para enfrentar el proceso de saneamiento, donde se iba aplicando.

Ante este problema, durante el saneamiento, no hubo un criterio diferenciado entre los problemas nacionales y regionales, entre el saneamiento en general hecho en zonas de grandes propiedades donde se podían recuperar tierras por el no cumplimiento de la función económico-social para redistribución y el que se hace en zonas de ocupación campesina; en este último caso, si se oponían al saneamiento para zonas de ocupación campesina, en cambio en el oriente se estaba realizando el saneamiento de las grandes propiedades sin un criterio que favorezca mínimamente los derechos de los campesinos, pensando en la identificación de tierras no trabajadas o el que hacían en los sindicatos campesinos para consolidar sus tierras.

Como no había una posición clara, no pudieron enfrentar el proceso adecuadamente, más allá de las exigencias de inicio del saneamiento o de avance del mismo al interior de los sindicatos campesinos donde se estuviere realizando, con innumerables movilizaciones, declaraciones y acciones ante el INRA y el poder ejecutivo. Estas acciones no incidieron en la definición de los criterios, tanto es así que el saneamiento no preveía ningún tipo de control campesino o de participación en la mayor parte del proceso. No hubo control social para identificar tierras desocupadas, ni con medidas puntuales desde el Estado -reglamentos y normas técnicas- para garantizar la participación campesina, o propuestas de las mismas organizaciones, con una visión integral que supere el espacio sindical.

Los grandes propietarios son los que tienen posibilidades de ejecutar el saneamiento y están consolidando las tierras a su favor; entre los pequeños propietarios han accedido al saneamiento sólo los que tienen recursos o han negociado orgánicamente mediante su estructura sindical con las empresas para bajar costos. A pesar de esto, los procesos de saneamiento que avanzaron en las pericias de campo, se detuvieron en el INRA, en los trámites posteriores, "por falta de personal", según explicaban las autoridades de la entidad.

El saneamiento en general, sobre todo en las áreas no indígenas, muestra pocos resultados y casi ninguna identificación de tierras fiscales y redistribución. No se está cumpliendo uno de los objetivos contenidos en la ley para el saneamiento: redistribuir tierras no ocupadas a los que no la tienen.

Los resultados de predios campesinos con saneamiento simple en Santa Cruz, a casi diez años de vigencia del proceso, son muy pocos.

Conclusiones

En Santa Cruz, así como se había definido en las políticas para el oriente con la reforma agraria, la consolidación de la gran empresa agropecuaria por un lado y junto a la provisión de mano de obra la dotación o reconocimiento de pequeñas propiedades de tierras a los pequeños productores, esta lógica se ha mantenido con la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996 y su proceso de saneamiento que ha estado consolidando esa estructura de tenencia dual de la tierra en el oriente, que junto a la gran concentración de la tierra en pocas manos está la tenencia de la tierra dividida en pequeñas superficies entre los pequeños propietarios, en algunas zonas llegando al minifundio generalizado.

Los campesinos, con la nueva política agraria adoptada por los últimos gobiernos, constituyen uno de los sectores más desprotegidos de las tierras bajas en términos de respaldo legal en el acceso a tierras, y en consecuencia a la alimentación y mejores condiciones de vida.

La concentración de la tierra y la constitución de grandes empresas agropecuarias mecanizadas, aparte de limitar el acceso a la propiedad de muchos campesinos con poca tierra o sin tierra, también reduce el nivel de requerimiento de mano de obra, o la limita a momentos de actividad pico (como la cosecha) cuando se contrata personal eventual y sin los beneficios de protección laboral. Por otro lado, lo grandes empresarios viven y desarrollan sus actividades en áreas urbanas y no precisan servicios sociales en los campos, provocando que vayan quedando casi desiertos. Al mismo tiempo, su actividad mono-productiva obliga a las familias campesinas a subsistir gracias a lo que ellos mismos siembran y cosechan en sus parcelas, pero como no es suficiente, los padres de familia buscan trabajo en el campo o las áreas urbanas, y la mayoría debe desplazarse a otros lugares para buscar servicios de educación y salud, convirtiéndose cada vez en más pobres, desestructurando sus hogares y/o obligados a migrar definitivamente.

Algunos miembros sindicatos campesinos visitados en un trabajo de campo, por la necesidad de buscar escuela para los hijos, mejores ingresos económicos, trabajan en el área de su sindicato y viven en los poblados cercanos donde hay servicios mínimos de educación y salud o puedan realizar otras actividades adicionales a la agricultura para generar más ingresos, pero por los recursos con que cuentan y los que logran acumular, les resulta difícil sostener dos residencias y viven en malas condiciones en ambos lados y con sus familias divididas.

Para garantizar el desarrollo rural en el país, se debe partir por garantizar la redistribución de tierras afectando la concentración de la tierra improductiva en pocas manos, sobre todo en el oriente; esto haciendo

cumplir la normativa vigente. Es preciso hacer una adecuada aplicación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de sus procesos, como el saneamiento que identifica tierras ociosas y las recupera para el Estado, así como las tierras fiscales no ocupadas para finalmente redistribuirlas entre los que no la tienen o tienen insuficiente

El saneamiento tenía entre sus objetivos, continuar con la distribución y redistribución de tierras, pero ha fracasado en su aplicación porque no está arrojando resultados, es decir tierras ociosas identificadas y devueltas a manos del Estado para la redistribución, o lo está haciendo en superficies mínimas, por lo que debe regularse un adecuado control social para garantizar el cumplimiento de la función económico-social, las reversiones y expropiaciones de tierras ociosas y otros procedimientos destinados a la recuperación.

A los resultados y el avance del saneamiento ya ejecutado o en curso, en varios casos es necesario agregar auditorias agrarias, con procesos de reversión o expropiación, dependiendo el caso, en aquellos predios que no cumplen la función social o económico social y los que se encuentran en manos de extranjeros que no cumplen con las previsiones de Ley, como estar asentados cerca de las fronteras sin respetar la distancias mínimas requeridas para garantizar la soberanía boliviana.

Considerando que el plazo de 10 años para la ejecución del saneamiento en el país vence en octubre de 2006, este también debe ser ampliado, con una revisión a los contenidos de la Ley para que incluya los elementos descritos para garantizar la continuación y/o relanzamiento de la reforma agraria en el país.

En un futuro, se debe poner en vigencia una reforma agraria que lleve a la recuperación de las tierras que no están cumpliendo una función social o económico-social, y la redistribución a quienes la necesitan para trabajarla respetando las formas de uso y las posibilidades de acceso, según sus tradiciones individuales, familiares, comunales u otras, permitiendo la participación de las mujeres.

Sobre el derecho a la tierra, este debe ser reconocido como un derecho integral, abarcando la tierra productiva y de aprovechamiento de los recursos naturales, además de la protección de su capacidad de uso, desarrollo y mejoramiento de otros recursos naturales, ampliando lo previsto actualmente en la legislación, tanto en derechos como en obligaciones. Para el desarrollo agropecuario y el uso de la tierra de acuerdo a su capacidad, es preciso apoyar con capacitación a las actividades agrícolas y otras que están de acuerdo con el uso adecuado de la tierra; para esto debe garantizarse una instancia administrativa independiente de intereses sectoriales y el control social a todo el proceso.

Negar a grandes segmentos de la sociedad un acceso más equitativo a la tierra puede incrementar la pobreza rural extrema, la dependencia, la inestabilidad social, la migración rural y el abandono de las tierras, entre otros conflictos y trasladar mayores problemas a las áreas urbanas por la necesidad de supervivencia de la población rural, así como no apoyar el desarrollo rural para la producción con fomento y otras medidas de apoyo y participación en el equitativo intercambio también hace insostenible la vida en el campo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTEZANA E, Luís; ANTEZANA S, Alejandro
1997 Juicio y condena a la Ley INRA. La Paz: Fondo editorial de Diputados.

BOLIVIA: LEYES, DECRETOS, RESOLUCIONES
1833 Ley de 30 de octubre de de 1833, distribución de tierras baldías.

1886 Ley de 13 de noviembre de 1886

1951 Ley de 21 de agosto de 1951

1953 Decreto Ley N° 3464 del 2 de agosto de 1953, de reforma agraria, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956

1967 Constitución Política del Estado, reformada por ley N° 1615 del 6 de febrero de 1995 y por ley N° 2631 de 20 de febrero de 2004.

1996 Ley N° 1715 del 18 de octubre de 1996, del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

2000 Decreto Supremo N° 25848 del 18 de julio de 2000, modificatorio del reglamento de la Ley del SNRA.

2000 Resolución Administrativa del INRA N° DD-SSO-005/2000 del 12 de julio 2000

2001 Resolución Administrativa del INRA N° DD. SC 0053/2001 del 5 de julio de 2001

CASTILLO CARPIO, Abel; BALLERSTAEDT, Esther

1983 Santa Cruz. La reforma agraria. La Paz: CIDCRUZ

GOBIERNO-DIRIGENTES Y REPRESENTANTES Y ATORIDADES CÍVICAS, POLÍTICAS RELIGIOSAS DE LA PROVINCIA GERMAN BUSCH
2006 Acta de acuerdo y compromisos de 17 de febrero de 2006. Palmeras, Rincón del Tigre.

INRA
2004 Expedientes: Ex CNRA/INC/INMRA. www.inra.gov.bo

2005 Memoria anual 2005. La Paz: INRA

KAY, Cristóbal
2004 Pobreza Rural y Estrategias de Desarrollo Rural en Bolivia. Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). En: América Latina. Estudio Especial sobre Desarrollo Rural. Institute of Social Studies. La Haya: Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

TERCEROS, Elva
2004 De la utopía indígena al desencanto. Reconocimiento estatal de los derechos territoriales indígenas. Santa Cruz: CEJIS PIEB.

*Resumen del capítulo III Tenencia de tierras, del libro: "Situación y desafíos de movimiento campesino cruceño", editado por la FSUTC –AT –SC y el CEJIS, 2006.

Por un pedazo de tierra: Una singular experiencia de saneamiento campesino

Adalid G. Montaño E.
Coordinador del Programa territorio de CEJIS

Introducción

El objetivo fundamental del presente trabajo, es mostrar las particularidades del proceso de saneamiento campesino en la provincia Andrés Ibáñez, sin profundizar en la teoría o en el manejo grandilocuente del lenguaje propio de la retórica, que el autor no practica por razones de asepsia intelectual.

Han transcurrido 53 años de la Reforma Agraria, aquella que se originó en la Revolución Nacional y se nutrió de la sangre indígena derramada en la Guerra del Chaco; la que liberó y fortaleció al movimiento popular con la creación de sindicatos campesinos[1]; que liquidó hacendados en Cochabamba y Chuquisaca e impulsó la colonización campesina del oriente con el traslado de contingentes de trabajadores rurales de occidente para sentar presencia en territorio boliviano, y al mismo tiempo generar un polo de desarrollo expresado en la producción de algodón y caña de azúcar.

En fin de cuentas, la Reforma Agraria constituye un hecho histórico que parecía el comienzo de un gran cambio en el continente, con el transcurso de los años resultó frustrado, porque los hechos muestran que el país continúa en el "*statu quo*", en la práctica de la política de "*dejar hacer, dejar pasar*".

El primer gran objetivo de la Revolución Nacional fue la redistribución de la tierra entre los campesinos recientemente liberados del "pongueaje", es decir de la esclavitud a la que fueron sometidos desde la época de la colonia. Sin embargo, algunos años después los "revolucionarios" implementaron políticas en contra de su propia historia, primero, con el Concejo Nacional de Reforma

[1] Muy influenciados por el modelo obrero de los sindicatos mineros, vanguardia de la Central Obrera Boliviana

Agraria (CNRA) y el Instituto de Colonización (IC), a través de los cuales se fomentó el tráfico de tierras, la constitución y reconstitución de latifundios en el oriente.

Esta forma perversa de administrar el recurso tierra se prolongó por unas tres décadas, hasta que tocó fondo y se produjo un colapso con la evidente presencia de altos grados de corrupción de las instancias estatales encargadas de la administración de la política agraria en Bolivia, cuya máxima expresión fue la dotación de miles de hectáreas de tierra en el departamento del Beni, a favor de un Ministro de Educación en funciones de gobierno. Este hecho de corrupción por demás evidente, determinó la intervención al CNRA y al IC.

Transcurridos los años 95 y 96, los "revolucionarios" en el gobierno implementaron una nueva política agraria impuesta por la agenda imperialista de los EEUU, que perseguía la *"globalización de los mercados"*[2], objetivo que resuena también en el saneamiento de tierras, mecanismo técnico-jurídico ligado al ámbito administrativo, pero que en realidad responde al derecho civil que protege fundamentalmente el derecho privado.

Este mecanismo de saneamiento elimina la esencia social redistributiva que debiera tener la política agraria y no permite la identificación de tierras fiscales para nuevas dotaciones, por el contrario, busca la consolidación de tierras ilegalmente adquiridas. Se puede afirmar que es un mecanismo de legalización de latifundios que se encuentran bajo tuición de los miembros del "agro-poder"[3], sobre todo en Santa Cruz. Lo único que ha cambiado es la lista de nombres de los acaparadores y traficantes de tierras, quienes mediante la división y subdivisión de sus latifundios, han consolidado grandes extensiones de tierra como San Cayetano[4], propiedad que jamás fue labrada, por tanto, no cumplía con el requisito de la Función Económico Social (FES) pero que en menos de un año (2001 – 2002) fue transformada en tres medianas propiedades a las que se introdujeron mejoras recientes para la justificación de la FES[5].

Para comprender este estado de cosas, es conveniente revisar brevemente la historia, sobretodo la etapa post-revolucionaria, en la que los grupos de poder del oriente tuvieron la capacidad de apropiarse de los resultados de la Revolución del 52 a través de la cooptación del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), partido al que supieron aprovechar para fortalecerse económicamente, mediante la producción de algodón y caña de azúcar con subvención estatal.

Estas actividades dieron origen a la hilandería Santa Cruz y a los ingenios azucareros manejados por terratenientes agrupados en empresas familiares disfrazadas de cooperativas, las mismas que se apropiaron de tierras a través de dotaciones irregulares, en complicidad con los jueces agrarios[6], autoridades que a cambio de favores políticos o económicos manipulaban los trámites y procedían a dotar miles de hectáreas en cuestión de horas.

Algunas dotaciones -las menos-, fueron empleadas en la producción de algodón o caña, pero en la gran mayoría de estas propiedades no se realizaba actividad alguna, sino que las utilizaban para afianzar créditos en el sistema bancario manejado por grupos económicos ligados al "agro-poder". Estas entidades bancarias fueron creadas con el fin de permitir el acceso de los beneficiarios del poder político, a los recursos financieros provenientes de las arcas del Estado, con mediación del Banco Central de Bolivia (BCB) y la Superintendencia de Bancos (SB)[7].

El sistema de préstamos en estos bancos funcionaba contra entrega de títulos ejecutoriales agrarios, por supuesto, la cartera de créditos no tardaba mucho en entrar en mora, pues los recursos desembolsados no habían sido invertidos en la producción agrícola, sino depositados en bancos del exterior o destinados a la compra de bienes raíces. Con este accionar fraudulento, los grupos pseudo-empresariales provocaron la quiebra de varias entidades financieras, debiendo el Estado asumir las pérdidas en su calidad de garante de estas operaciones crediticias del sistema financiero privado.

Está por demás decir que el Estado asumía con mucha benevolencia las quiebras bancarias y declaraba la cartera en mora, como cartera irrecuperable, favoreciendo de esta manera a los grupos de poder que durante los últimos 53 años han gravitado en la toma de decisiones de los gobiernos de turno, incluida la pseudo izquierdista Unidad Democrática y Popular (UDP), que contaba en sus filas con aliados como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), partido proclive al asalto de las arcas del Estado[8].

[2] Con relación a la globalización, el escritor uruguayo Eduardo Galeano sostiene "... el verdadero sentido de esta nueva situación histórica, es la globalización de la economía, la cultura, la información y la miseria....", concordando con Galeano, Luís Arteaga Cabrera agrega "...En efecto, la riqueza social de los países se privatiza y la pobreza se socializa...."

[3] Categoría utilizada por Guillermo Bedregal, en su propuesta política de desarrollo agropecuario, cuando se desempeñaba como Ministro de Planeamiento y Coordinación el año 1985

[4] A denuncia del Movimiento Sin Tierra de Santa Cruz, se efectuó una revisión de la carpeta de saneamiento del fundo San Cayetano y se detectaron varias irregularidades, que fueron presentadas al INRA por medio de un memorial, que sólo sirvió para esconder las irregularidades denunciadas.

[5] La denuncia de irregularidades en la carpeta del predio San Cayetano, sirvió únicamente para anular obrados y corregirlos a gusto del cliente, dándole apariencia artificial de "legalidad".

[6] Jueces Agrarios que en su mayoría eran militantes del MNR

[7] En el libro, "Las logias en Santa Cruz", de Reymi Ferreira se presenta documentación que sustenta las denuncias sobre el manejo doloso de las logias en las entidades bancarias. Un claro ejemplo de lo mencionado, encontramos en la gestión del ex Superintendente de Bancos, Luís del Río

[8] Lo que demostró posteriormente en su gobierno.

Es pertinente dejar sentado que los gobiernos en Bolivia, se expresaron a su turno como revolucionarios, dictatoriales y democráticos, y en todos ellos –sin excepción- se notó la presencia del MNR, por lo que se concluye que este partido respondió siempre a los intereses de las clases dominantes.

Antes de la asunción del MAS al gobierno, las instancias que manejan la problemática tierra estuvieron vinculadas por lazos familiares o políticos a los grupos de poder del oriente, esto se puede verificar simplemente revisando los nombres y la filiación política de los funcionarios de gobierno. Ahí se encuentran ministros, subsecretarios o viceministros, diputados, senadores, directores y personal del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), con una fuerte vinculación afectiva, familiar o laboral con la Cámara Agropecuaria el Oriente (CAO) y sus subsidiarias. Un ejemplo es el caso del ex–director del INRA, René Salomón, quien antes de ser designado como Director Nacional, fungía como gerente de la CAO.

Pero, ¿quién paga el pato en este banquete?

En primera instancia los campesinos e indígenas, y luego el Estado que representa a la sociedad en su conjunto.

- Los campesinos, porque fueron y son en la actualidad, el sector que ha puesto la sangre en la época de zafra, para beneficiar a los empresarios. Estos campesinos fueron traídos del interior del país en condiciones infrahumanas para ser súper-explotados por algodoneros y cañeros. Literalmente, varios campesinos dejaron sus huesos en la jornada.

- Los pueblos indígenas que han sido despojados de sus territorios y han vivido empatronados con los terratenientes. Esta fuerza social sufrió fuertes represiones, cuando denunció la concentración de tierra en manos de los traficantes de tierras, terratenientes y especuladores de créditos bancarios.

- El Estado, es otro pagador del festín, pues por su carácter de clase y su ineficiencia en la lucha contra estos grupos de poder, ha perdido credibilidad entre la población, que siente la existencia de latifundios, pero no logra advertir los mecanismos que operan en el poder para seguir consolidandolos. Esta confusión se debe a lo entramado del procedimiento legal, que además ha sido modificado día a día. A través de la evolución histórica, se advierte que los gobiernos de turno han perfeccionado mecanismos de consolidación ilegal de tierras a requerimiento de los latifundistas. Esta afirmación la podemos verificar con tres simples instrumentos que analizamos a continuación:

1. <u>Incremento de cantidad de hectáreas de tierra por cabeza de ganado.</u> Existe en los grupos corporativos agrarios, la pretensión de incrementar la cantidad de hectáreas ociosas de tierra por cada cabeza de ganado. En la actualidad se reconocen 5 hectáreas por cada cabeza de ganado. La pretensión de los latifundistas es obtener el reconocimiento de 27 hectáreas por cabeza de ganado. Esta propuesta fue elaborada por un consultor que contrataron los terratenientes[9].

2. <u>Uso de instrumentos fraguados.</u> Otro mecanismo empleado por los terratenientes para consolidar latifundios, es el fraguado de "documentos legales", es decir, de Títulos Ejecutoriales que corresponden a trámites agrarios efectuados en otros departamentos. Estos documentos fueron presentados al INRA en las Pericias de Campo, durante el proceso de saneamiento.

Demás está reiterar, que el carácter civil de este procedimiento hace imposible la utilización de instrumentos jurídicos para pedir la investigación del uso de instrumento falsificado, pues para realizar cualquier acción el interesado debe demostrar interés legal, el mismo que no es posible acreditar, debido a la falta de un instrumento jurídico que permita a cualquier ciudadano acceder a información del INRA y que denuncie estas irregularidades sin afectar la supuesta "seguridad jurídica".

3. <u>Certificado de vacunas, como instrumento de verificación de la FES.</u> Los certificados de vacunas[10], también fueron utilizados por los latifundistas para verificar la FES. Estos certificados pueden ser adquiridos en el mercado, sin restricción alguna, es decir, no es necesario exhibir el ganado que será vacunado. Este mecanismo, permitiría a cualquier persona adquirir las vacunas, el respectivo certificado y consolidar la cantidad de tierra que desee.

Para los traficantes de tierra, no era suficiente inducir al error al Estado y consolidar latifundios improductivos con certificación de vacunas, sino que -durante las pericias de campo- también trasladaron un mismo hato ganadero por distintas propiedades, en los momentos de la verificación de la FES, lo que dio lugar a la aparición de las "vacas turistas".

La manipulación fraudulenta de ganado, con la finalidad de producir pruebas que acrediten actividad, se plasmaba en fotografías que luego se anexaban a las carpetas de saneamiento, simulando la existencia de una propiedad ganadera.

Esta es la realidad con la que convive el campesino en Santa Cruz, que obviamente, así como están las cosas, no podrá

[9] Este consultor efectuó un "supuesto estudio" para establecer la cantidad de pasto que necesita un animal por año, para poder alimentarse y justificar la actividad comercialmente. Entonces los latifundistas, dándose cuenta que su ambición sería muy evidente bajaron su pretensión a 25 hectáreas por cabeza de ganado, lo que obviamente no fue aceptado por los sectores sociales agrarios, que vieron esta aspiración abusiva y claramente destinada al acaparamiento de tierras para el engorde, con lo que las clases dominantes se permitían por la "vía legal" consolidar latifundios e imposibilitar la recuperación de tierras fiscales para una redistribución justa.

[10] Existe una Comunicación Interna, emitida por el Director Nacional del INRA que instruye la recepción de certificados de vacunas como medio de prueba de cumplimiento de FES.

acceder al recurso tierra ni en los próximos 50 años.

Sin apoyo estatal, con poco dinero y mucha decisión, logramos una primera experiencia singular de saneamiento campesino

No obstante el rechazo del Estado, la falta de apoyo económico de los organismos de cooperación y la falta de solidaridad de los otros actores del proceso agrario, los campesinos -con el acompañamiento del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (Cejis)-, han logrado encarar una primera experiencia de saneamiento de tierras campesinas, que arroja como resultado una acumulación de conocimientos del proceso agrario, un fortalecimiento de sus instancias de gobierno y la necesidad de reclamar al Estado una nueva política agraria y de desarrollo que les permita acceder a nuevos espacios de producción y recuperación de su identidad. La configuración de nuevos territorios campesinos destinados a los jóvenes, para que continúen desarrollando su vida en el campo ligados a la explotación racional de los recursos naturales, también debe incluirse en los cambios.

A continuación se presenta la experiencia del saneamiento:

Fase de preparación del proceso de saneamiento campesino

En los meses de mayo, junio y julio de 2003, a iniciativa del Cejis, comenzó el acercamiento con los sindicatos de campesinos ubicados en la provincia Andrés Ibáñez y afiliados a la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Andrés Ibáñez (CSUTCAI). En esta circunstancia se logró convocar a varios talleres sobre saneamiento a las Subcentrales: El Torno, 18 de Julio y La Forestal.

Inicialmente se capacitó a los sindicatos de estas tres Subcentrales y se les planteó la necesidad de encarar el saneamiento de sus parcelas de manera conjunta, en el entendido que así podrían abaratar costos y tener mayor capacidad de presión social hacia el INRA, acción necesaria -en Bolivia- como en ningún otro país, para reclamar derechos, principalmente, el derecho de acceso al proceso de saneamiento que es responsabilidad del INRA.

La idea fue tomando cuerpo en el transcurso de los días, mientras se desarrollaban los talleres de capacitación, en los cuales se definían tareas concretas, como la elaboración de una demanda conjunta para las tres Subcentrales, tarea que se encargó al Cejis. Las Subcentrales por su parte, asumieron la responsabilidad de organizar a sus bases, recoger los insumos correspondientes como: documentación personal de los campesinos afiliados a los sindicatos, personalidad jurídica de los mismos y lograr consensos con los sindicatos para encarar un proceso de saneamiento conjunto. Hasta ese momento se logró aglutinar a 37 sindicatos en torno a esta demanda, hecho que mostraba el acierto de la medida.

En agosto de 2003, en la localidad de La Guardia, el Cejis presentó a las organizaciones el primer borrador de la demanda. En esa reunión se determinó incluir en el proceso a las Subcentrales La Guardia y Jorochito, elevándose a 54 los sindicatos beneficiados con el proceso de saneamiento y un total de 3.000 familias campesinas integradas. En el mismo encuentro se conformó una comisión encargada de invitar a las empresas de saneamiento para que presenten propuestas de ejecución de la fase preparatoria y de pericias de campo.

En septiembre, una vez cumplidos los requisitos de ley, se presentó la demanda al INRA, donde como es habitual, se archivaron obrados para que duerma el sueño de los justos. Pese a los reclamos continuos, no se logró la resolución determinativa de área de saneamiento hasta el 17 de octubre, fecha fatídica para el país -por los hechos luctuosos vividos en la guerra del gas-, pues el movimiento campesino de Andrés Ibáñez, se preparaba para marchar a Santa Cruz tomar la plaza principal en demanda de la renuncia del presidente Sánchez de Lozada y también para tomar el INRA, en actitud de reclamo por la falta de aprobación del polígono de saneamiento campesino.

Esta circunstancia obligó al INRA a dar una respuesta inmediata que se tradujo en la aprobación del polígono solicitado, el mismo que fue signado como polígono 008 de la provincia Andrés Ibáñez.

Es conveniente dedicarle unas líneas a las experiencias previas a este proceso de saneamiento, pues existieron intentos anteriores como el que llevaron a cabo los sindicatos Tiquipaya, Rancho Nuevo y Los Limos, con la empresa STGS, que a la sazón, no estaba habilitada por el INRA, por lo que se produjo una estafa a los campesinos que perdieron alrededor de tres mil dólares. El fraude se consumó con la complicidad del INRA, que apañó los cobros irregulares de la empresa que no realizó el trabajo ni devolvió el dinero cobrado de manera ilegal.

Otra experiencia fallida fue protagonizada por las Subcentrales La Forestal y 18 de Julio, ambas afiliadas a la CUTCAI. En esta experiencia pesaron el desconocimiento del tema y la politización del proceso agrario, pues el candidato a alcalde por el MNR, Gerardo "Lalo" Paniagua, ofertó en su campaña proselitista saneamiento gratuito ejecutado desde el municipio, propuesta que le permitió llegar a la silla municipal, con resultados favorables para él y un final infame para la organización, pues los campesinos fungieron de pongos políticos que el candidato aprovechó para medrar del erario municipal.

Esta campaña política estuvo acompañada directamente por el Director Nacional del INRA, René Salomón, quien asistió a varias reuniones de campaña para avalar las ofertas del candidato, en franca instrumentación del proceso de saneamiento con fines político-partidarios que no deben extrañar, pues los últimos 53 años fue una práctica habitual en Bolivia.

Avances y dificultades de esta primera experiencia

Se logró cumplir con las exigencias previas del proceso y acceder al saneamiento que exige la presentación de personalidades jurídicas de los sindicatos, requisito indispensable para el apersonamiento[11], tramitar personalidades jurídicas para cada sindicato implica una acción de largo aliento, cara e inaccesible para los campesinos. En el presente caso, este escollo se superó con la presentación de la personalidad jurídica de la CSUTCAI, signada con el N° 356/2000, emitida en fecha 28 de agosto de 2000. Esta instancia organizativa de los campesinos tomó voz y caución por sus afiliados, mientras cada sindicato obtiene una personalidad jurídica propia.

Cabe destacar que en nuestro ordenamiento jurídico no existe un procedimiento claro que permita a los sindicatos campesinos la obtención de una personalidad jurídica, no obstante que los Arts. 6 y 171 de la Carta Magna, destacan el reconocimiento de derecho a la obtención de una personalidad y la libertad de asociarse. Sin embargo, paradójicamente no existe un mecanismo claro y propio, pues por analogía se recurre al trámite prefectural previsto para asociaciones civiles sin fines de lucro, que en el caso campesino agrega el requisito adicional de un certificado de saneamiento otorgado por el INRA, que a su vez exige que en el sindicato se esté desarrollando el proceso de saneamiento para obtener una certificación.

Asimismo, el solicitante debe presentar la correspondiente personalidad jurídica, situación que conduce a un círculo vicioso y la disyuntiva de establecer cual es primero, ¿el huevo o la gallina? Esta mecánica ha servido para entrabar los trámites, con distintas argucias legales, pero en el fondo depende en un cien por ciento de la voluntad política del administrador de turno. No obstante, se conocen casos de sindicatos paralelos que no están afiliados a la Federación Única de Trabajadores Campesinos (FSUTC-SC) que obtienen personalidades en cuestión de horas.

Este es un problema que podría resolverse en instancias de la Presidencia de la República, pues una de las facultades del primer mandatario es otorgar personalidad jurídica a los sindicatos campesinos, mecanismo que debe restituirse para evitar la manipulación pseudo-legal de los trámites, por parte de los prefectos convertidos en reyes chiquitos de los departamentos, ante la ausencia de políticas agrarias de corte social de los gobiernos de turno.

Falta de financiamiento

Lamentablemente, los campesinos fueron los ignorados del saneamiento, ya que no existe dato alguno en el INRA o las entidades de cooperación, que permitan afirmar que existieron recursos para el saneamiento de este sector, salvo aquellos proyectos en los que los grupos meta fueran pueblos

[11] Este procedimiento de carácter administrativo se convirtió en la práctica en procedimiento civil, en aplicación del régimen de supletoriedad previsto en el Art. 78, que a la letra dice: *"Los actos procesales y procedimientos no regulados por la presente ley, en lo aplicable, se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil"*.

indígenas, concesiones forestales, organizaciones gremiales -como Anapo-, áreas protegidas, concesiones mineras o concesiones petroleras. Al parecer, la política agraria estaba dirigida a la eliminación de la pequeña propiedad campesina. No es extraño por tanto, escuchar de parte de los gremios empresariales la petición de reagrupamiento de las pequeñas propiedades, con el argumento que constituyen unidades no rentables.

En el presente caso, los campesinos afiliados al sindicato, dividieron los costos del saneamiento en partes iguales, lo que permitió un promedio de 45 dólares americanos por parcela mensurada. Esto hizo posible encarar el proceso de saneamiento.

Falta de documentos personales de identificación

Llama poderosamente la atención que ningún gobierno, ni siquiera el MNR, (supuestamente revolucionario y de extracción campesina) hubiera trazado una política de acceso a la documentación de identidad. Por el contrario, pareciera que a propósito no se establecieron mecanismos para la identificación, sobre todo de campesinos, quizas, con el objetivo expreso de mantener a esta gran masa cautiva de su indocumentación y así evitar el potenciamiento de un electorado adverso que podría poner en riesgo los privilegios de casta de los traficantes de la política. Por ello es importante generar una política de identificación masiva, para erradicar de nuestro ordenamiento legal el burocrático, largo y costoso trámite de inscripción judicial, que hace inviable el acceso de campesinos que en su mayoría vive en condición de pobreza solemne.

Estos días ha trascendido en la prensa, que el gobierno del MAS ha desplegado acciones para enfrentar este problema, lo que ha generado una reacción virulenta de los grupos corporativos de la derecha, que temen una arremetida popular en la Asamblea Constituyente. Esta reacción ha sido motorizada por la bancada conservadora de la agrupación ciudadana Poder Democrático y Social (PODEMOS).

Cuatro pasos que pueden cambiar el curso del saneamiento campesino. Perfil de una estrategia jurídico social de intervención en el saneamiento de solares y pequeñas propiedades campesinas que integran un sindicato.

La aplicación de una estrategia cualquiera, en el ámbito campesino, requiere el reconocimiento de la estructura legal alternativa vigente en los sindicatos, que permitirá sustentar derechos emergentes de la posesión legal y la resolución de conflictos.

La estrategia para la titulación inmediata de los sindicatos del polígono 008 Andrés Ibáñez, fue elaborada por el Cejis[12], socia-

[12] Esta estrategia de saneamiento campesino fue elaborada por el autor del presente artículo y fue debidamente presentada al INRA, que a través de sus funcionarios aprobó la propuesta verbalmente, pero como es de suponer no dejó constancia escrita de la misma por temor a la reprimenda de sus patrones: los empresarios de la CAO, FEGASACRUZ, ANAPO, etc.

lizada y aprobada por la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Santa Cruz, la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de la Provincia Andrés Ibáñez, las Subcentrales El Torno, 18 de Julio, Jorochito, La Forestal y La Guardia.

La estrategia fue asumida por la empresa Agrisis, responsable de las pericias de campo, que aceptó de buen grado los términos expresados en la presente estrategia.

Descripción, justificación y resultados que persigue la estrategia en el plano social, jurídico y técnico

• ***Fase de preparación***.- El Cejis inició su intervención en los sindicatos promoviendo talleres de información y capacitación sobre el proceso de saneamiento simple -modalidad saneamiento interno-, en los que propuso ejecutar el proceso de saneamiento de manera conjunta, lo que permitiría a las organizaciones controlar su evolución y ejercer el control social en los predios de terceros, además de identificar las tierras comunales de propiedad de los sindicatos y las parcelas individuales. Una vez identificados los sindicatos se debía establecer técnicamente la superficie de ubicación del polígono[13] y entrar en la fase de definición de los requerimientos, cumplimiento de requisitos legales de la empresa, elaboración de términos de referencia, convocatoria pública, selección-contratación y firma de convenio entre las organizaciones[14], el INRA y la empresa contratada para ejecutar la estrategia.

Justificación.- El proceso de saneamiento campesino ejecutado de manera individual fue un completo fracaso, debido a los altos costos del saneamiento en la fase de pericias de campo a cargo de empresas privadas habilitadas por el INRA. Para los campesinos afiliados a los sindicatos resultaba imposible asumir los pagos, por tanto no podían acceder al saneamiento.

La falta de voluntad del INRA por estructurar un proyecto de saneamiento campesino[15], muestra que para el Estado no es prioritario invertir recursos en propiedades de campesinos por el escaso valor comercial y porque no superan las 50 has. Por el contrario, el INRA ha destinado recursos de la cooperación internacional al saneamiento de grandes latifundios bajo la modalidad del saneamiento simple de oficio, con el objetivo de tener el control de los recursos y priorizar las áreas de acuerdo a los intereses de los grupos ligados al "agro-poder".

[13] Para esta tarea se deberá definir la contratación de una empresa de saneamiento.
[14] La Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos elaboró el procedimiento de selección de empresa de saneamiento para ejecutar las pericias de campo y desplegó todas las acciones de contratación que recayó en la empresa Agrisis. En el proceso se guardaron celosamente las normas para evitar malos entendidos en las organizaciones. El proceso de selección contó con la participación de las Subcentrales.
[15] El INRA ha priorizado los presupuestos de la Cooperación o del Estado destinándolos a supuestos sectores productivos de Santa Cruz, como los ganaderos, soyeros, cañeros, etc.

Como muestra de la priorización de recursos a favor de los grupos económicos, se encuentra el saneamiento desarrollado en la provincia Ángel Sandoval, donde se ha descubierto un gran tráfico de tierras y la reconstitución de latifundios por grupos de poder no sólo de Santa Cruz, sino del Brasil, que al típico estilo de los "facendados" y como sucedía en el pasado político reciente, han sitiado la zona con grupos de paramilitares integrados por sicarios que operan al amparo de autoridades nacionales[16].

Los funcionarios responsables de estas irregularidades deberán ser investigados y sancionados por el gobierno; esta pesquisa deberá ampliarse no sólo a los servidores públicos prefecturales y del INRA, sino a las empresas de saneamiento habilitadas por el propio INRA que han sido denunciadas por dirigentes campesinos[17], que en la Provincia Ángel Sandoval son amenazados de muerte por los sicarios al servicio de los traficantes de tierra y de empresas de saneamiento que constituyen el brazo técnico de esta asociación delictiva.

Otro ejemplo se encuentra en la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (ANAPO), gremio manejado por grupos empresariales de Brasil y Argentina, poderosos empresarios que se encuentran mimetizados en esta entidad entre los pequeños productores de soya, a los que se les cayó el disfraz, en una entrevista realizada en el programa "Doble sentido" emitido por canal 7, Televisión Boliviana. Entonces, el presidente de Anapo, Carlos "Chipa" Rojas, sostuvo que este sector produce un millón de hectáreas de soya y que de esta superficie, el 70% está en manos de campesinos que no tienen más de 50 has.[18]. Sumando la cantidad de pequeñas propiedades, tendrían que llegar a 14.000 los campesinos afilados a Anapo, lo cual definitivamente es una falacia para encubrir los verdaderos intereses, mismos que se pretende presentar con rostro campesino.

Descripción de los pasos que debería seguir el proceso de saneamiento campesino

• ***Primer paso***.- **Pericias de Campo** ejecutadas por una empresa de saneamiento que acepte los términos de referencia para la ejecución del trabajo que debe arrojar como resultado final, preferentemente, la declaración de posesión debidamente certificada por las autoridades sindicales de tierras comunales y parcelas individuales.

Justificación.- La mutación de derecho de la propiedad agraria campesina, debido

[16] Instituciones como migración, policía fronteriza e INRA
[17] En archivos del INRA departamental Santa Cruz, se pueden obtener varias cartas de denuncias en contra de varias empresas de saneamiento por actuaciones ilegales, sin embargo el INRA ha guardado un silencio cómplice.[22]
[18] Llama poderosamente la atención la cifra manejada por el presidente de ANAPO, pues si es evidente que el 70% de los productores de soya afiliados a este gremio son pequeños productores campesinos, ¿Por qué jamás han ocupado instancias de dirección de esta institución que siempre a tenido a la cabeza a grandes empresarios productores de soya? ¿Acaso este sector no plantea la aplicación democrática de un voto un ciudadano?

a la falta de documentos personales, falta de requisitos formales en las transferencias y por los altos costos, podría ser evaluada negativamente por el INRA en la fase de evaluación técnica jurídica, lo que significaría para el campesino subsanar requisitos formales, como contar con un instrumento público reconocido ante notario, inscrito en Derechos Reales, etc. Estos documentos están ausentes de la práctica campesina que normalmente se ha regido por los usos y costumbres y la buena fe.

Resultado.- Todos los sindicatos y parceleros deben contar con un certificado de posesión expedido por la autoridad sindical, expresada en el secretario general del sindicato, en función a lo que establece la Constitución Política del Estado, la ley 1715 y los Decretos Supremos 25763, el 26559 y en el formato elaborado por el CEJIS y validado por las organizaciones.

• ***Segundo paso***.- **Fase de evaluación técnica jurídica.-** Con la declaratoria de posesión de sindicatos y parcelas, no sería necesaria la evaluación técnica jurídica, ya que sólo con los informes de posesión se evitaría ingresar en esta fase.

Justificación.- Al constituir posesiones legales debidamente certificadas por la organización, se deja expedito el camino para la dotación, previa notificación con el precio concesional de la tierra previsto en 0,10 centavos de boliviano por hectárea. Siguiendo esta modalidad, una parcela de 50 hectáreas costaría 5 bolivianos, con lo que se gana en tiempo y en dinero, superando la fase de evaluación técnica jurídica, que en términos económicos representa alrededor de 25 dólares por parcela (son 3.295 parcelas identificadas en pericias de campo) y 30 dólares por sindicato, (son 59 sindicatos identificados en pericias de campo).

El total de carpetas es de 3.354 y el costo de la evaluación deberá cancelarlo cada interesado a favor de alguna de las empresas de saneamiento habilitadas para este efecto. Si el total de parcelas y sindicatos es de 3.354, las evaluaciones son el mismo número, por tanto el costo promedio se estimaría en 84.145 dólares, costo por supuesto inaccesible para los campesinos. Eventualmente se tendría que ver la opción de conseguir, que el INRA asigne bajo su costo, personal para elaborar las ETJs. Con optimismo se podrían conseguir cuatro profesionales dedicados exclusivamente a la evaluación de estas carpetas, quienes deberán presentar un promedio de dos evaluaciones por día; si son 4 profesionales deberían realizar ocho ETJs diarias. Considerando las 3.354 carpetas, se requerirán 839 días hábiles de trabajo, o sea como tres años sólo para evaluar estas carpetas.

Resultados.- Se supera la fase de evaluación técnica jurídica en menos tiempo y con menor costo económico.

• ***Tercer paso***.- Al concluir las Pericias de Campo, el trámite de saneamiento se concentra en instancias del INRA y la Superintendencia Agraria (S.A). Para evitar la dispersión de peticiones individuales de sindicatos y parceleros, ***se conviene la designación de un representante*** de todos los sindicatos ante las instancias estatales, con la finalidad de impulsar el saneamiento. La referida representación deberá recaer en el ejecutivo de la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Andrés Ibáñez, con quien deberán entenderse las instancias estatales para concentrar actuaciones en pocos actos y conseguir la celeridad del proceso.

Justificación.- La solicitud de precio a la Superintendencia Agraria por parte del INRA, las notificaciones con los resultados en la fase de exposición pública y el plazo para hacer conocer observaciones a los resultados, llevará un tiempo relativamente largo y complicado, por esta razón se deben concentrar las acciones en pocas y eficaces actuaciones jurídicas que no vicien el proceso.

Resultados.- Se logrará concentrar en pocas acciones las notificaciones con los resultados de la exposición pública, se reducirán las acciones correspondientes a las observaciones de fondo y forma. Se agilizará el pago del precio concesional de la tierra[19], acortarán los plazos que retarden el procedimiento, se contará con información ágil y concentrada para evitar la dispersión de datos, y se aplicará la vigencia de la democracia interna y el derecho alternativo sustentado por los usos y costumbres.

• ***Cuarto paso***.- Como efecto de la estrategia antes descrita, se conseguirá la titulación de sindicatos y parcelas de forma expeditiva. Los títulos serán entregados de manera conjunta en coordinación entre servidores públicos estatales y las direcciones sindicales.

Justificación.- La recepción de títulos ejecutoriales agrarios por secretaría del INRA, permitirá a la organización un absoluto control del proceso de saneamiento, lo que contribuirá de manera determinante a la unidad de las organizaciones en torno al resultado obtenido de manera conjunta. Este logro servirá como punta de lanza para que las organizaciones tracen nuevos objetivos por los cuales luchar, convencidas que son capaces de lograr cosas más importantes que el proceso de saneamiento.

Resultado.- Una experiencia positiva de un trabajo ejecutado por el conjunto de campesinos de manera unitaria y con objetivos claros, que repercute positivamente en la fortaleza de la organización.

¿Justicia comunitaria?, ¿Usos y costumbres?, ¿Funcionan como mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el proceso de saneamiento campesino?

Este acápite tiene particular importancia, ya que se han aplicado los mecanismos alternativos de justicia comunitaria que permanecen en los esquemas mentales de los

[19] El Decreto Supremo 25848, establece que para los campesinos que poseen hasta 50 ha. se aplica el precio concesional de 0,10 centavos de boliviano por hectárea adjudicada

campesinos, que aún se mantienen ligados culturalmente a sus ancestros quechuas, aymaras, y en un porcentaje menor a algún pueblo indígena de tierras bajas.

Se ha buscado resguardar el respeto por sus usos y costumbres, como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, y el comportamiento de la comunidad que en estos casos tiene como premisa restituir el equilibrio perdido por encima de intereses particulares, por el convencimiento que sin las acciones comunes no sería posible sobrevivir, ni encarar acciones de beneficio generalizado como la construcción de escuelas, caminos, etc.

Las comunidades campesinas en un primer momento, buscan la solución a los problemas solamente en el o los sindicatos involucrados y sus autoridades. Para ello exigen que los implicados se sometan a las decisiones con humildad y respeto a sus autoridades naturales.

La primera medida que busca el equilibrio, es conminar a los involucrados en el conflicto de tierras a que acepten "AMEDIARSE", es decir que lleguen a un arreglo en el que las partes pierden o ganan por igual -como quiera vérselo-.Una vez lograda la solución, las partes deben perdonarse y volver a trabajar juntas para restituir la armonía perdida y generar un ambiente sano en la comunidad.

La segunda alternativa es llevar el problema hasta la asamblea general, instancia que decidirá la solución. Podría pensarse que es una acción de presión sobre los involucrados en el conflicto, pero esta acción se sustenta en la búsqueda de restituir el equilibrio perdido por afecto del conflicto. Es decir, se busca la protección del bien mayor, la armonía en la comunidad.

En la asamblea general se busca el consenso, previa revisión de los papeles expuestos por las partes en calidad de prueba. El consenso se podrá lograr luego de largas jornadas de escuchar a todos los miembros del sindicato, quienes de manera oral reconstruyen la realidad alterada por el conflicto. Normalmente se consigue una solución, aún ejerciendo presión sobre los involucrados.

En las reuniones participan ex-dirigentes y/o vivientes antiguos de la comunidad, quienes aportan a la solución del conflicto con su experiencia y su conocimiento histórico de la realidad del sindicato.

También participan testigos que con preferencia deben ser campesinos. Los testigos por lo general aportan con información importante que sirve para aclarar el conflicto; debido a su psico-sociología, suelen no mentir por temor a ser victimas de la mala cosecha, sequía, lluvias excesivas o improductividad de la tierra, por eso es importante que estos testigos sean campesinos. Al parecer todavía existe en su cultura, el miedo a la ***pachamama*** y otras deidades que sus antepasados veneraban y respetaban.

De la aplicación práctica de los usos y costumbres, podemos inferir que sí son

mecanismos válidos, que permiten resolver conflictos.

Avance del proceso hasta marzo de 2006

Este proceso ha superado la fase de pericias de campo con 59 sindicatos identificados, es decir 6 sindicatos más de los previstos en la demanda. Los resultados alcanzados se pueden evidenciar en el cuadro N° 1.

La superficie total en proceso de saneamiento es de 48.164,7021 has., de las cuales 14.393,0227 corresponden a la Subcentral La Foresta, 15.229,5348 a Jorochito, 8.405,1576 pertenecen a la Subcentral El Torno, 6.381,1156 a la Subcentral 18 de Julio y 3.755,8720 has. a La Guardia (Ver cuadro N° 1)

La Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Andrés Ibáñez, cuenta con 59 sindicatos en proceso de saneamiento: 17 corresponden a la Subcentral La Forestal, 12 a Jorochito, 14 a la Subcentral El Torno, 9 sindicatos a la Subcentral 18 de Julio y 7 a La Guardia.

La Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Andrés Ibáñez, cuenta con 3.295 campesinos afiliados que participan en el proceso de saneamiento, de los cuales 905 pertenecen a la Subcentral La Forestal, 944 a Jorochito, 743 campesinos a la Subcentral El Torno, 389 a la Subcentral 18 de Julio y 315 a La Guardia.

Se han identificado en Pericias de Campo 3.295 parcelas, un 8% tiene una extensión de 50 has; el 20% de las parcelas cuenta con 30 has. y el restante 72% de parcelas mide de una tarea (es decir menos de una hectárea) a 25 has. Estos datos ratifican la condición de minifundistas que caracteriza a los campesinos que han participado de esta experiencia.

Se estima en 16.475 los beneficiarios directos del saneamiento, tomando en cuenta que una familia campesina tipo, está integrada por cinco personas como mínimo, es decir el padre la madre y tres hijos. Esta constatación es por demás lamentable, pues con este índice de población humana produciendo en tan reducido espacio de tierra, la pobreza, el analfabetismo, la falta de acceso a la educación superior, etc., no permitirán superar la situación de pobreza, marginalidad y falta de oportunidades. Por ello es importante planificar el acceso a nuevas tierras fiscales destinadas a los campesinos, sin tierra o con insuficiente tierra.

En el presente cuadro expresamos con más claridad los resultados del saneamiento del polígono 08, Andrés Ibáñez, de los sindicatos afiliados a la CSUTCAI.

CUADRO N° 1

Resultados del saneamiento campesino de la Provincia Andres Ibañez: 2003-2006 (En hectáreas)

N°	Subcentral	Sindicato	Propietario o representante	No. de parcelas	Hectáreas
1	Forestal	Sind. Agrario Junta Piraí	Teresa Rivera de Balderas	169	877,0610
2	Forestal	Sind. Campesina Tres Posas	Felimon Montaño Jiménez / Carmen Mencari Sorioco	31	239,7394
3	Forestal	Sind. Agrario Alto Espejo	Reinaldo Gutiérrez Pérez	46	1164,3770
4	Forestal	Sind. Agrario San Matías de Lomerío Cajones	Mamerto Plata Vargas	43	321,2593
5	Forestal	Sind. Agrario Espejos	Renerio Cabrera Ontiveros	141	1300,7730
6	Forestal	Sind. Agrario Quebrada El Tigre	Norma Lara de Crespo	36	446,2370
7	Forestal	Cmdad. Campesina La Forestal Playon	Victoriano Soliz Nova	103	1494,9580
8	Forestal	Sind. Agrario Forestal			
9	Forestal	Sind. Agrario San Pedro	Nicéforo Chauque Coraite	38	578,0200
10	Forestal	Sind. Agrario Villa Paraiso San Antonio	Patricio Roque Mamani	38	1045,4770
11	Forestal	Sind. Agrario Limones	Eliodoro Choque López		
12	Forestal	Sind. Agrario San Martín	Aurelio Marca Taca		156,8270
13	Forestal	Sind. Agrario Quebrada El León	Felipe Pizarro Morales	65	1962,0000
14	Forestal	Sind. Agrario Las Liras	Juan Martinez Ivia	42	1290,8670
15	Forestal	Sind. Agrario Nuevo Surutú	Severino Canaviri Moya	71	1375,6860
16	Forestal	Sind. La Rojisa	Jacinto Ventura Huallpa	43	781,4320
17	Forestal	Sind. Agrario Cafetal	Paulino Yañez Calderón	39	1358,3090
			SUBTOTAL	**905**	**14393,0227**
1	Jorochito	Sind. Agrario La Elvira	Leoncio García Antesana	130	1055,2960
2	Jorochito	Sind. Agrario Huaracal	Edmundo Mamani Flores	73	825,4360
3	Jorochito	Sind. Agrario La Planchada	Gonzalo Avila Arteaga	42	2320,7680
4	Jorochito	Sind. Agrario Palmira	Ricardo Aramayo Torrez	70	541,7897
5	Jorochito	Sind. Agrario Los Amarillos	Remberto Carrillo Pañoso	53	462,1050
6	Jorochito	Sind. Agrario El Salao	Casto Romero Salazar	130	924,0265
7	Jorochito	Sind. Agrario Jorochito	Eloy Carrasco Castro	101	1799,0210
8	Jorochito	Sind. Agrario Rancho Nuevo	Emeterio Gutierrez	81	722,3306
9	Jorochito	Sind. Agrario Vallecito Tacuarembó	Claudio Bravo Fernández	42	752,7970
10	Jorochito	Sind. Agrario Parabanocito	Remberto Flores		2366,4650
11	Jorochito	Sind. Agrario Santo Rosario	Nicacio Contreras Yepez	101	2083,4000
12	Jorochito	Sind. Agrario Santo Corazón		121	1376,0980
			SUBTOTAL	**944**	**15229,5348**

N°	Subcentral	Sindicato	Propietario o representante	No. de parcelas	Hectáreas
1	El Torno	Sind. Agrario Los Limos	Liborio Veizaga	88	468,6309
2	El Torno	Sind. Agrario El Torno			
3	El Torno	Sind. Agrario Cañada Stronger	Filimon Conde Choque	42	878,8890
4	El Torno	Sind. Agr. Villa Esperanza 1ª Fase	Andrés Lara Tapia	66	485,3261
5	El Torno	Sine. Agr. Villa Esperanza 2ª Fase	Francisco Oropeza Castillo		616,1420
6	El Torno	Sine. Agr. Alto Villa Avarientos	Pablo Flores Padilla	108	1173,1025
7	El Torno	Sine. Agr. Villa Avarientos Litoral	Mateo Salazar Santillán	132	1312,9580
8	El Torno	Sine. Agrario EL Porvenir	Marcial Inocente López /Pablo Santillan Ch.	44	311,4783
9	El Torno	Sind. Agrario Pacay	Froilan Cervantes Aldunate	83	541,2440
10	El Torno	Sind. Agrario La Melea	Angel Poma Flores	47	778,7490
11	El Torno	Sind. Agrario Nueva Esperanza	Lucio Mamani	65	840,3073
12	El Torno	Sind. Agrario Quebrada Alvarez	Víctor Cadima C.		457,0320
13	El Torno	Sind. Agrario Belén	Uvaldo Andia	28	309,2940
14	El Torno	Sind. Agrario Limoncito	Galo Lovera Soliz	39	232,0045
			SUBTOTAL	**742**	**8405,1576**
N°	Subcentral	Sindicato	Propietario o representante	No. de parcelas	Hectáreas
1	18 de Julio	Sind. Agrario Villa San Carlos	Pascual Carlos Villarpando	73	903,6450
2	18 de Julio	Sind. Agrario Cañada II	Vicente Catorceno Mundaga	78	1596,9400
3	18 de Julio	Sind. Agrario El Paso del Chivo	Guillermo Pérez Molina	51	476,6523
4	18 de Julio	Sind. Agrario Nueva Esperanza 18 de Julio	Victoriano Ricaldez Alvarez	57	1661,9400
5	18 de Julio	Sind. Agrario San Agustín	Pedrillo Ortíz Montaño	33	853,4700
6	18 de Julio	Sind. Agrario Lagunillas	Valentín Zurita Avila	16	105,8150
7	18 de Julio	Sind. Agrario Dos de Mayo	Enrique Roque Moreira	31	134,7770
8	18 de Julio	Sind. Agrario Quebrada Hornos	Geronimo Chavarria Vallejos	28	243,0303
9	18 de Julio	Sind. Agrario Betanzos	Manuel Rodríguez López	22	404,8460
			SUBTOTAL	**389**	**6381,1156**
1	La Guardia	Sind. Agrario El Progreso	Sixto Rojas Alarcón	38	572,5426
2	La Guardia	Sind. Agrario La Pedregosa			
3	La Guardia	Sind. Agrario Quebrada Seca Motacusal	León Estrada Mamani	31	312,0044
4	La Guardia	Sind. San Carlos	Carlos Zeballos Cazon		
5	La Guardia	Sind. San Juan Del Carmen	Filiberto Mamani Villca		
6	La Guardia	Sind. Villa Rosario	Félix Poma		
7	La Guardia	Sind. Agrario Sombrerito	Hilario Torrico Arteaga	246	2871,3250
59	Sindicatos		**SUBTOTAL**	**315**	**3755,8720**
			GRAN TOTAL	**3295**	**48164,7027**

Fuente: Elaboración propia en base a documentación del proceso de saneamiento campesino, proporcionada por la empresa Agrisis y archivo del Cejis

Algunos hallazgos importantes que emergen de esta primera experiencia del saneamiento campesino

- *Se ha logrado constatar la condición de campesinos minifundistas de los actores del presente proceso de saneamiento, por ello se deberá priorizar su acceso a tierras fiscales en atención a su condición de beneficiarios con poca tierra, privilegiados por el Art. 43, numeral 3 de la Ley INRA y el Art. 86 de su reglamento.*
- *Se consiguió el reagrupamiento de las tierras campesinas en torno a la organización sindical, con lo que el sindicato está en posibilidad de planificar su futuro accionar.*
- *Se han recuperado a sindicatos campesinos que se encontraban cautivos en organizaciones paralelas, grupos corporativos, asociaciones civiles, sindicatos paralelos o partidos tradicionales.*
- *Se han aplicado los usos y costumbres para la resolución de conflictos internos relacionados al derecho propietario individual, que en el caso de las comunidades campesinas se definen en el marco del beneficio colectivo, velando por la convivencia armónica de sus miembros.*
- *Se ha logrado recuperar la Justicia Comunitaria, como mecanismo alternativo de Administración de Justicia, reconociendo derechos colectivos, individuales, así como el cumplimiento de obligaciones y reparación de daños individuales y colectivos.*
- *Se ha logrado el fortalecimiento del consenso en la búsqueda de soluciones, expresado en el debate general de los conflictos en las asambleas, para esclarecer los problemas y generar salidas concertadas, cuidando el bien mayor: la vigencia del equilibrio de la comunidad, la que se ve perturbada por los conflictos.*
- *Se ha logrado recuperar los usos y costumbres relativos a la retribución de tierras con la aplicación de mecanismos internos de distribución.*
- *Se ha evitado el sometimiento de los campesinos a grupos corporativos que manejan los mercados de abastecimiento de productos agrícolas y que los utilizaban para sus fines.*
- *Se desarticula el pongueaje político al que estaban sometidos los campesino, como efecto de sus necesidades de acceso al mercado, créditos y semillas.*
- *Se ha fortalecido al movimiento campesino respecto al sindicato, como instrumento de representación y gobierno comunal.*
- *Se ha unificado a los campesinos para el despliegue adecuado de acciones de reivindicación de derechos humanos, derechos políticos, derechos económicos y derechos sociales.*
- *Se ha logrado la unidad de los sindicatos para enfrentar la exclusión política, social y económica en la que se han debatido siempre.*
- *Finalmente, el saneamiento ha logrado tal grado de cohesión de los sindicatos afiliados a la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Andrés Ibáñez, que sirvió para que entorno al saneamiento, se gestara una candidatura que logró una aplastante mayoría en la elección del diputado uninominal de la circunscripción.*

A modo de corolario

La presente experiencia de saneamiento campesino, ha obtenido una serie de logros que van más allá de la simpleza de pelear por un pedazo de tierra, pues alrededor de ese terreno, los campesinos de Andrés Ibáñez han logrado una serie de avances que nos hacen sentir que esta lucha recién comienza, y que se puede avanzar en otras reivindicaciones sociales hasta llegar a conseguir días mejores para los compañeros campesinos victimas del minifundio.



MST del Gran Chaco y Santa Cruz: Conflictos, avances y retrocesos en el acceso a la tierra

Javier Aramayo Caballero
Abogado de CEJIS.



1. Caracterización general del problema

Resulta acertada la incorporación expresa de los campesinos sin tierra en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria No. 1715 de 18 de octubre de 1996, como beneficiarios de un eventual proceso de distribución de tierras. A claras luces, esto refleja las preocupaciones que al momento de legislar se plantearon los distintos actores en relación a la existencia actual y potencial de los indígenas y campesinos sin tierra en Bolivia.

Pero el franco desacierto de esa "benevolencia legal", radica en restringir la modalidad de distribución ordinaria y extraordinaria a un simple enunciado, evidenciándose no sólo la complejidad del proceso de formulación de la Ley Agraria en el periodo previo a su promulgación, sino, también la carencia de interpretación y visión sobre la problemática real.

Luego, las disposiciones reglamentarias de la Ley No. 1715 someten a los mecanismos agrarios de distribución a un entramado procedimiento que limita, obstruye y esfuma las posibilidades de acceso a la propiedad agraria. Primero porque la legislación, en el fondo, sólo reconoce y regula la dotación ordinaria y, como tal, no crea un procedimiento de dotación extraordinaria que en esencia, debería ser especial y de características sustancialmente distintas a la ordinaria.

El Decreto Reglamentario No. 25763 pretende mostrar que existe un procedimiento de dotación extraordinaria, cuando realmente no es así, debido a que los campesinos o indígenas, y los originarios sin tierra o con tierra insuficiente, deben transitar por un procedimiento no expedito.

En ese orden, también las doctrinas civil y agraria están en pugna y en el ámbito de la legislación boliviana, todavía pervive subyugada la norma adjetiva y subjetiva agraria a un corte jurídico civilista, constituyendo parte de un problema estructural pendiente de resolución.

Establecer 10 años de plazo para la culminación del proceso de saneamiento en el país y que las tierras a ser distribuidas en dotación a campesinos o indígenas sin tierra debían ser las que emerjan del proceso de saneamiento, también contribuye a la subsistencia y ampliación de la injusta brecha de la estructura agraria nacional.

Entre otros aspectos, la figura o institución del saneamiento es medular para los fines y objeto de la Ley No. 1715-, sin embargo, su operatividad ha sido apropiada y bloqueada por los mismos involucrados con los gravísimos hechos irregulares y de corrupción agraria cometidos a instancias del ex - Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA). Ante estos hechos (alrededor de 1996), los gremios corporativos lograron impulsar la naciente institucionalidad agraria, con lo cual se esfumó la posibilidad real de identificar tierras fiscales.

Además, la extensión de sus tentáculos les facilitó el control en la nominación y designación de autoridades agrarias y forestales, y por ende, operar, administrar y direccionar el proceso facilitando no sólo el *statu quo* de la regularización de derechos, sino el afianzamiento de la propiedad obtenida en base al fraude, el tráfico de influencias y de tierras.

El bloqueo al saneamiento y el control de la institucionalidad agraria, a tiempo de neutralizar la expectante identificación y distribución de tierras, ignoró que la dual estructura agraria boliviana y el Estado olímpicamente ausente para el incentivo, protección, fomento y promoción del mundo rural indígena y campesino, se han convertido en una enorme maquinaria generadora de campesinos sin tierra que actualmente representa un ineludible problema social, que podría acentuarse sino se superan las condiciones históricas, económicas y políticas que la sustentan.

La identidad o denominación que puedan adquirir las organizaciones de campesinos sin tierra, se convierte en la forma de la cuestión, pues el fondo, es que pueden proliferar o surgir en cualquier momento como movimiento sin tierra (MST), bajo el rótulo de organización de campesinos sin tierra u otro tipo de denominación.

Tomando en cuenta los gérmenes organizativos del MST Boliviano que se encuentran al finalizar la década de los '90, los poderes constituidos deben dar respuesta a la problemática más allá de la mera especulación en la que usualmente derivan, volcando su mirada hacia el área rural para oxigenar la abarrotada descompensación entre la población urbana (periurbana, barrios marginados o villas miserias) y rural.

Además, existe la obligación de analizar atentamente que la ofensiva del movimiento sin tierra y la proliferación de casi una decena de asentamientos cuasi consolidados en algunos casos, y frustrados en otros, proyecta un nuevo escenario nacional donde a partir de la reivindicación de la tierra se incorporan otros componentes imprescindibles y esenciales que repercuten en la vida y viabilidad misma como Estado.

Por su parte, los "afectados" por las "tomas de tierras", han hecho fuerza común a través de sus entes y gremios corporativos como las Asociaciones de Agropecuarios, Comités Cívicos, Municipios y otros aliados circunstanciales, no para canalizar las demandas de los campesinos sin tierra, sino para evitar el crecimiento de la toma de tierra, aniquilar selectivamente la organización emesetista y diezmar con estigmas y violencia -regular o irregular-, ese potencial de base social que podría plegarse en cuestión de tiempo al movimiento sin tierra.

Sin duda, a partir de los asentamientos producidos por el MST desde 1999 en el Gran Chaco y sucesivamente a partir del año 2003, en el departamento de Santa Cruz, se percibe con mayor claridad una actuación coordinada de grupos de poder, configurándose en las tierras bajas el escenario del conflicto.

En la actualidad persisten cinco factores de poder constitutivos de la cuestión agraria boliviana y son:

a).- El poder de tenencia
b).- El poder económico
c).- El poder político
d).- El poder masificado (los medios de co municación) y
e).- El poder judicial.

Dentro de ese esquema, al igual que los agrogremios- corporativos, han actuado el INRA, Ministerio de Desarrollo Sostenible, Jueces Agrarios y Tribunal Agrario Nacional, Tribunal Constitucional, Fiscalía General de la República, Superintendencia Agraria y Forestal, principalmente. Todos coinciden hacia un mismo fin, esos factores de poder tienen igual grado de importancia y pueden actuar flexiblemente cada uno a su turno, en bloque o por separado.

Los últimos años, el aceleramiento vertiginoso de la crisis de Estado conllevó al debilitamiento del sistema político tradicional, contrastando con la emergencia vigorosa de movimientos sociales que avanzan hacia el copamiento del poder Estatal.

Sin bien, la agenda por los hidrocarburos ha ocupado el primer lugar, el problema de la tierra refleja posiciones extremadamente encontradas, en igual o mayor grado que los hidrocarburos, por eso debe abordárselo con suma atención.

Así por ejemplo, en un primer momento, el poder agrario tradicional se resiente de las acciones sin tierra focalizadas en la provincia Gran Chaco y el departamento de Santa Cruz, y en un segundo momento, opta por extender su cohesión a los departamentos de Pando, Beni y al conjunto de Tarija, planteando progresivamente un nuevo mapa nacional en el que Santa Cruz es la base territorial del poder tradicional y la región que ostenta su dinámica económica. Este panorama global adquiere mayor complejidad con la inserción al conflicto por la tierra de los componentes ambiental, regional y étnico-racial.

Rápidamente, concesionarios forestales, empresarios agropecuarios, municipios y cívicos, instrumentalizan los medios masivos de comunicación y en las tierras bajas posicionan -con ejercicio sistemático- ejes mediáticos que se han internalizado en la región como: la Bolivia productiva, región de productores, de trabajo y empleo, además de las consignas: no a la Bolivia del bloqueo, fuera collas, indios avasalladores, nación camba, protejamos las reservas y el medio ambiente. Al mismo tiempo, desde tierras altas también se han exacerbado posturas extremistas o indianistas.

El acentuado estado de descontrol en que se debatió el país ha sido propicio para todo eso. Hasta ahora la demanda de autonomía sigue siendo el mayor elemento cohesionador con el que la clase dominante ha logrado adherir a la población urbana en tierras bajas, principalmente, quizás con el sostén de la actividad económica-estratégica del rubro petrolero transnacional.

De hecho, en el accionar de los grupos de poder del Gran Chaco han jugado un rol preponderante los aportes de las empresas petroleras, y se ha creado un círculo de corrupción que influye y obstruye la consolidación del movimiento sin tierra en la provincia, pues, allí se encuentran sus mayores intereses.

Los grupos de poder regional actúan como operadores y deben demostrar a las petroleras que tienen el control directo sobre la tierra e indirectamente sobre los recursos naturales.

En contrapartida, obtienen réditos como interlocutores en los procesos de negociación con las empresas, sea para el resarcimiento de daños, estudio de impacto ambiental y hasta para ser puente canalizador de los fondos de "caridad social" de las empresas petroleras. Esta cadena no es transparente y el manejo se asemeja a la cuenta reservada del Estado.

En todo caso, la autonomía que impulsan los grupos de poder es elitista – es decir desde arriba- y excluyente del multidiverso mundo indígena -los de abajo-. Sin embargo, permite a los tradicionales grupos dominantes, atrincherarse en enclaves territoriales para la conservación-reproducción del poder.

El factor agravante, es que sin concurso ni limitaciones de una política nacional, estos grupos pretenden administrar y acondicionar justamente un régimen de preferencia y de beneficiarios y, determinar la extensión, ubicación y vocación del recurso tierra susceptible a acceder en estas regiones del país.

Desde ese punto de vista, el diseño de una política nacional de tierra, desarrollo y recursos naturales, aún suponiendo que llegara a ser diseñada, estaría en entredicho en la fase de aplicabilidad efectiva.

Todo revela que el resultado electoral del pasado 18 de diciembre de 2005, no ha sido suficiente para determinar ese aspecto. En la misma dirección se ciernen estelas de sombras y escepticismo sobre las posibilidades reales de consensuar o dirimir este asunto dentro de la institucionalidad del propio escenario constituyente.

Indudablemente los elementos que confluyen son diversos y en su canalización y resolución, tienen que ver con la influencia que puedan ejercer los poderes legalmente constituidos, los sectores agro-corporativos y sus aliados, así como el rol que desempeñe el movimiento social.

Por ahora, el movimiento sin tierra MST deberá continuar repensando su composición, estructura y visión, porque, pese a los años transcurridos no termina de erigirse con solidez y enfrenta enormes dificultades para construir una política orgánica que cimiente su deber ser.

2. Avances y retrocesos en el acceso legal a la tierra en el Gran Chaco

A partir del año 2000 se hacen visibles los asentamientos promovidos por el MST.

El periodo previo de organización y/o preparación de los mismos es muy probable que hubiera contado con el concurso de un sector representativo del movimiento indígena Guaraní, al encontrarse ambos -campesinos e indígenas-, afectados y presionados por la situación de tenencia inequitativa, latifundiaria y de relación servidumbral subsistente particularmente en el Gran Chaco Boliviano.

El 18 de octubre de 2006 se cumplirán diez años de vigencia de la Ley No. 1715. Si este instrumento legal y sus directos operadores hubiesen sido capaces de identificar tierras fiscales, en estos momentos la realidad sería diferente.

Los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, y hasta la agroindustria, estarían discutiendo una visión de producción, forjando capacidades y sus sistemas de organización para el desarrollo sustentable. Desde este punto de vista, la Ley No. 1715 y su estructura institucional suman otro grave fracaso.

Más de nueve años han transcurrido desde 1996 y el MST en el Gran Chaco continúa empeñado en consolidar legalmente sus asentamientos de hecho, haciendo frente a instrumentos y mecanismos legales o extralegales adversos.

2.1. Situación de los asentamientos en "Tati", "Posada del Loro", "Simbolar HP", "El Sunchal", "Ibo" y "Hermanos Sánchez"

Como se recordará, las áreas o fundos rurales donde se produjeron los asentamientos u ocupaciones de hecho por el MST en el Gran Chaco, fueron sometidos a procesos de saneamiento a partir de la emisión del Decreto Supremo No. 25848 de julio del año 2000.

La priorización de los polígonos No. 1, 2 y 3 para la ejecución del saneamiento en la provincia Gran Chaco, fue una medida acertada que adoptó el INRA, en función a la agilización del proceso de regularización de derechos agrarios. Otro acierto fue el avance y culminación del saneamiento en las áreas del polígono No. 1, donde se ubican la mayoría de los asentamientos de familias sin tierra.

A excepción de "Los Naranjos", "Pananty", "Quinchao", "Salada Chica" y "Timboytiguasu", en el presente artículo se abordará únicamente el estado de situación actual con relación a la consolidación legal de los asentamientos ocurridos entre 1999 y 2000, en los fundos denominados "Tati", "Posada del Loro", "Simbolar HP", "El Sunchal" y "Hermanos Sánchez" e "Ibo".

La primera constatación es que en todos los casos, la conclusión de sus respectivos procesos de saneamiento ha determinado el incumplimiento de la función económica social (FES) de los fundos.

La segunda constatación se refiere a la conversión de núcleo o asentamiento a Comunidad Campesina, con el agregado de haber obtenido -más allá de las dificultades que implicó-, el reconocimiento de Personalidad Jurídica por parte de la autoridad competente.

A continuación, el Cuadro No. 1 refleja esa situación.

Cuadro No. 1
Proceso de conversión hacia su consolidación legal

No.	Nombre del fundo	Núcleo Sin Tierra	Comunidad Campesina	Personalidad Jurídica
1	Tatí	Palmitos Timboy	Palmitos Timboy	Cuenta con PJ
2	Posada del Loro	Nuevo Amanecer	Nuevo Amanecer	Cuenta con PJ
3	Simbolar HP	Chirimoyal	Chirimoyal	Cuenta con PJ
4	Ibo	Arenales	Arenales	Cuenta con PJ
5	Hermanos Sánchez	Arenales	Arenales	Cuenta con PJ
6	El Sunchal	Sotos la Vertiente	Sotos la Vertiente	Cuenta con PJ

Fuente.- Elaboración propia.

2.2. Aspectos referenciales del procedimiento de Dotación Ordinaria de "Palmitos Timboy", "Nuevo Amanecer" y "Chirimoyal"

Tal como dispone la Ley No. 1715 para implementar el procedimiento de dotación ordinaria, con carácter previo tuvo lugar la culminación del proceso de saneamiento y la declaratoria de área saneada.

Es pertinente remarcar que en absolutamente todos los predios con asentamientos del MST, el INRA declaró el incumplimiento de la función económica-social.

Este resultado es revelador no sólo por el control social que pudieron ejercer las familias sin tierra y el impacto de la masacre de Pananty, sino, por el elocuente e irrefutable carácter de abandono en que se encontraban dichas tierras, lo que obligó al INRA a concluir con esos resultados.

Con relación al procedimiento de Dotación Ordinaria, comenzó y transcurrió con un tratamiento homogéneo y conjunto para las tres comunidades campesinas: "Palmitos Timboy", "Nuevo Amanecer" y "Chirimoyal".

Igualmente, las Resoluciones de Dotación y Titulación fueron emitidas por el INRA en fecha 16 de enero de 2004, al final del procedimiento de Dotación Ordinaria.

La Resolución de Dotación y Titulación No. 001 correspondió a la comunidad campesina Chirimoyal-MST; la Resolución No. 002 a Nuevo Amanecer-MST y la Resolución No. 004 tuvo como beneficiarios a los pobladores de Palmitos Timboy-MST, a la comunidad indígena Timboytiguasu afiliada a la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), y también a "Timboy", comunidad campesina no afiliada al MST.

Luego de la emisión de dichas Resoluciones, la Asamblea del Pueblo Guaraní Zona Yaku-igua (Yacuiba), interpuso ante el INRA Nacional un recurso jerárquico -marzo de 2004-, pidiendo la nulidad de pleno

derecho de todo el proceso de saneamiento, así como del sustanciado procedimiento de dotación ordinaria. La APG reclamaba el derecho preferencial (exclusivo) a la dotación de las tierras fiscales identificadas en el Gran Chaco.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria, en atención al recurso jerárquico planteado por la APG Zona Yacuiba, el 30 de abril de 2004 emitió las Resoluciones Administrativas No. 094/2004, 095/2004 y 096/2004, que modificaron en la forma las Resoluciones de Dotación y Titulación emergentes de la aplicación del procedimiento de Dotación Ordinaria.

La APG Zona Yacuiba volvió a impugnar, ésta vez en la vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN), instancia que admitió y resolvió dichos recursos legales.

El 20 de abril de 2005, el TAN dictó la Sentencia No. 010/2005 declarando subsistente la Resolución Administrativa No. 096, en consecuencia, vigente y firme el derecho a la dotación y titulación de las comunidades "Palmitos Timboy", "Timboytiguasu" y "Timboy".

El 12 de mayo de 2005, el mismo TAN dictó un Auto Interlocutorio Definitivo No. 014/2005 aceptando el desistimiento de la APG con los efectos de subsistencia de la Resolución No. 095/2005.

Por su parte, el recurso contra la Resolución No. 094/2004 se resolvió mediante Sentencia Agraria Nacional No. 014/2005 de 13 de mayo de 2005, que declara improbada la demanda contencioso-administrativa interpuesta por la APG.

Sin embargo, llama la atención que la APG Zona Yaku-igua interpuso recursos ante el INRA y ante el TAN, pretendiendo anular la Resolución No. 004 y la Resolución No. 096, por las que Timboytiguasu, comunidad indígena afiliada a la Asamblea de Pueblos Guaraní, se beneficia con la dotación de una parte de la extensión declarada fiscal por recorte al predio Tati.

En todo caso, desde el momento de la emisión de la Resolución de Dotación y Titulación a las comunidades afiliadas al MST hasta que se resolvieron los recursos legales de la APG, transcurrieron más de 15 meses. De acuerdo a la Ley No. 1715, en este periodo opera la figura de suspensión de competencia, es decir, el INRA está inhabilitado para realizar actos administrativos que prosigan con el proceso de consolidación de las comunidades.

Pese a todo y superada esta primera oleada de recursos jurídicos, la dirigencia del MST Gran Chaco junto a sus comunidades, tomó la iniciativa de gestionar ante las autoridades de gobierno el inicio de trámite de titulación, ampliando el espectro de su reivindicación hacia el desarrollo rural, pues solicitaron la implementación de dotación de agua y microrriego, servicios de salud, educación, capacitación para la producción, maquinarias, lucha contra el chagas, etc.

Cuando parecía allanado el camino para el inicio de trámite de titulación de Palmitos Timboy, Nuevo Amanecer y Chirimoyal, se activó nuevamente la articulación del poder local (cívicos, ganaderos, propietarios afectados con recortes prediales, etc.) para obstaculizar esa inminente consolidación legal mediante dotación y titulación a éstas comunidades.

Funcionarios del INRA en Tarija y los miembros de una Comisión de Conciliación y Asuntos Estratégicos del Gobierno, jugaron un rol desdeñable, tendiendo un mar de indecisiones en sus potestades legales. Por los medios de comunicación, incluso se conoce que formularon sugerencias a los grupos de poder sobre las acciones que podrían llevar a cabo con el propósito de obstaculizar el avance hacia la titulación. De este modo, el tortuoso proceso de dotación y titulación en el marco de la Ley No. 1715, volvió a extenderse.

El abogado Alejandro Nava Achá, alegando representación legal de la señora Ubaldina Choque y otros, el 22 de julio de 2005 interpuso otro recurso contencioso-administrativo contra la Dotación y Titulación de la comunidad campesina Palmitos Timboy.

Paralelamente, el característico rumor vuelve a las calles de Yacuiba: "si los sin tierra persisten ocurrirá otro Pananty, o peor que eso, porque estamos preparados".

Fiel a su estilo, las comunidades del MST no responden a las agresiones, pero sí hacen gala de mística admirable, paciencia y convicción, pese a la violencia constante de la que son víctimas.

El mencionado recurso contencioso-administrativo que patrocinaba el Abogado Alejandro Nava Achá, tiene la característica de ser obscuro, impreciso, no define con claridad el número de la resolución que se impugna, no acompaña fotocopia de la resolución impugnada, exhibe una certificación del INRA Tarija que señala no haber sido notificado, cuando la respuesta del INRA Nacional realizada dentro del contencioso-administrativo, prueba la existencia de notificación.

A esto se suma el ingrediente de los experimentados funcionarios del TAN, quienes recepcionan y luego admiten el recurso, sin comprobar el cumplimiento de los requisitos esenciales de la demanda, etc., vulnerando flagrantemente toda línea jurisprudencial, cuando en otras ocasiones ellos mismos observan con exquisitez procesal los documentos que presentan las organizaciones indígenas y campesinas.

La actitud de los funcionarios del Tribunal Agrario Nacional por enmarcarse en la función pública exige una investigación en esferas de la institución y el establecimiento de responsabilidad administrativa, más aún, si luego de la elección de nuevos vocales, los actuales, han dispuesto la anulación de obrados del contencioso-administrativo antes citado, por existir vicios en el procedimiento.

Mientras tanto, el INRA arbitrariamente remitió al Tribunal Agrario Nacional la Carpeta de saneamiento y titulación de la Comunidad Campesina "Chirimoyal", cuando correspondía efectivizar el inicio del trámite de titulación y remisión a la Presidencia de la República.

El TAN, sin existir impugnación en contra de ésta comunidad, recepcionó la Carpeta de Chirimoyal y pese a varios compromisos suscritos por el INRA con el anterior Poder Ejecutivo, el Tribunal Agrario no remitió dicha Carpeta al INRA Nacional.

Actualmente, la Comunidad Campesina "Nuevo Amanecer" es la única que cuenta con Título Ejecutorial emitido en los últimos días de gestión del Presidente Eduardo Rodríguez Veltzé.

Las constantes obstrucciones a la consolidación legal, están provocando un perjuicio evidente y mayor inseguridad jurídica. La actuación de la institucionalidad debe evitar que se deriven nuevas espirales de violencia.

2.3. Aspectos referenciales del saneamiento y declaración de tierra fiscal en "Sotos la Vertiente" y "Arenales"

La diferencia entre "Sotos la Vertiente", "Arenales" y "Palmitos Timboy", "Nuevo Amanecer" y "Chirimoyal", radica en que las primeras dos comunidades no han logrado sus resoluciones de dotación y titulación pese a constituir sus asentamientos en un periodo similar a las otras comunidades.

Sin embargo, entre "Sotos la Vertiente" y "Arenales" existe similitud con las demás comunidades porque el saneamiento ha finalizado determinando el incumplimiento de la función económica-social por parte de los supuestos propietarios que la detentaban. Este resultado es fundamental para avanzar en la consolidación legal de las tierras comunitarias.

A continuación, se presentan los resultados de algunas fases fundamentales de la substanciación del proceso de saneamiento en los fundos "El Sunchal", "Ibo" y "Hermanos Sánchez".

2.3.1. El saneamiento del fundo "El Sunchal"

El resultado emergente del saneamiento del predio "El Sunchal" ha determinado el incumplimiento de la función económica-social y declaración de tierra fiscal de 100,4474 has., que comprende la posesión de la Comunidad Campesina "Sotos la Vertiente".

En realidad, el INRA Tarija, el año 2001 logró mensurar en pericias de campo la extensión de 601,9616 has. del predio "El Sunchal", y el 21 de diciembre del mismo año dictó el Informe de Evaluación Técnica y Jurídica Us. TJ. No. 31/2001, concluyendo que este fundo sólo cumplía la FES en 300,0000 has., es decir, las 300,4474 has. restantes se consideraban fiscales.

Esto fue confirmado con la Resolución Final de Saneamiento RFS-SS No. 0079/2002 del 21 de octubre de 2002, aunque antes de su ejecutoría los supuestos propietarios: Jorge Guillermo Enrique Palacios Gallo y María del Rosario Palacios de Palacios, el 4 de noviembre de 2002 lograron impugnar ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN).

Por su parte, el Tribunal Agrario Nacional mediante Sentencia Agraria Nacional No. 22/2003 del 16 de julio de 2003, falló declarando probada la demanda contencioso-administrativa, y en su mérito, nula la Resolución Final de Saneamiento No. 0079/2002.

En cumplimiento de dicha sentencia se emitió la Resolución Suprema No. 222373 de fecha 30 de marzo del año 2004, resolviéndose entregar un nuevo Título Ejecutorial a favor del Señor Jorge Guillermo Enrique Palacios sobre la propiedad denominada "El Sunchal" con una superficie de 500,0000 has. (Quinientas Hectáreas) obligando así a la ejecución de un replanteo a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA.

De acuerdo al Acta, el trabajo de replanteo se realizó en presencia de representantes de la Comunidad Campesina Sotos la Vertiente en fecha 7 de abril del año 2005.

De esa forma, en los hechos finaliza el proceso de saneamiento consolidando un recorte sólo de 100,4474 has. del predio "El Sunchal" incluyéndose en su interior a la Comunidad Campesina "Sotos la Vertiente".

2.3.2. El saneamiento del fundo "Hermanos Sánchez"

En el marco del proceso de saneamiento del fundo "Hermanos Sánchez" reclamado en propiedad por Daniel Sánchez y Otro, se emitió el informe de Campo INF-TEC. No. 0319/02, estableciendo que en las pericias de campo se mensuró la superficie de 872,7303 has. Posteriormente, el informe de Evaluación Técnica y Jurídica Us. T.J. No. 186/2002 de fecha 22 de noviembre de 2002, concluyó, que este predio sólo cumplía la función económica- social en 272,0010 has., sugiriéndose declarar como superficie fiscal a 600,7293 has.

Sin embargo, dentro de la fase de Exposición Pública de Resultados, el 10 de mayo de 2003 se suscribió un acta en la cual Daniel y Félix Sánchez G. y Otro, manifiestan su disconformidad con el recorte, piden un nuevo conteo de ganado y que por lo menos se les reconozca hasta 500,0000 has. como pequeña propiedad ganadera.

En concordancia con esa solicitud, el 15 de julio de 2003 el INRA emitió el Informe de Conclusiones, que en su numeral 3, sugiere que en base a los criterios adoptados por el Tribunal Agrario Nacional (TAN) se reconozca al predio "Hermanos Sánchez" hasta la superficie máxima de la pequeña propiedad ganadera de 500,0000 has., quedando la diferencia de 340,0483 has., sujeta a declaración de tierra fiscal. René Cavero, Director Departamental del INRA Tarija, aprobó ese Informe de Conclusiones el 18 de julio de 2003.

2.3.3. El saneamiento del fundo "Ibo"

En el saneamiento de este predio reclamado en propiedad por Clara Vaca vda. de Moreno y otros, se emitió el informe de Evaluación Técnica y Jurídica Us. T.J. No. 0297/2002 de fecha 4 de noviembre de 2002, por el cual, la superficie resultante de mensura es de 1.516,7007 has. Agrega que de ésta extensión, 810,5489 has. se encuentran sin cumplimiento de la función económica y social. En consecuencia, el predio "Ibo" sólo debe consolidar una superficie de 706,1519 has.

Tomando en cuenta el resultado del saneamiento de los predios "Hermanos Sánchez" e "Ibo", y complementando con un área fiscal adyacente, la Comunidad Campesina "Arenales" dispone de un área de 1.473,8624 has. de superficie fiscal para su consolidación a través del procedimiento establecido en la Ley No. 1715 y en aplicación del fundamento legal que es una comunidad sin tierra que reside en el lugar y trabaja la tierra cumpliendo la función social.

3. Características y rasgos socio-económicos

La información que a continuación se presenta fue proporcionada por la dirigencia de las comunidades y debidamente constatada a través de verificaciones *in-situ*, como también por el acceso directo, revisión y análisis de fuentes primarias generadas por el INRA en el proceso de saneamiento.

3.1. "Palmitos Timboy"

La comunidad tiene una superficie de 1.012 has., está conformada por 33 familias beneficiarias y 221 habitantes. Cuenta con Personalidad Jurídica No. 0164/2004, otorgada el 1° de julio de 2004 por el Prefecto del Departamento de Tarija.

En la población se ha construido una escuela -de ladrillo- que consta de dos aulas, la oficina de la dirección, la vivienda de los profesores, una cancha de fútbol y un aljibe de agua. Al centro educativo asisten 34 alumnos y dos profesores que tienen a su cargo cinco cursos de primaria.

En cuanto a la actividad productiva, se destacan los sembradíos de maíz, zapallo, sandía, arroz y maní. También es importante la crianza de gallinas, patos, ovejas, chanchos y chivos. Gran parte de la producción se destina al sustento familiar y el resto al mercado de Yacuiba.

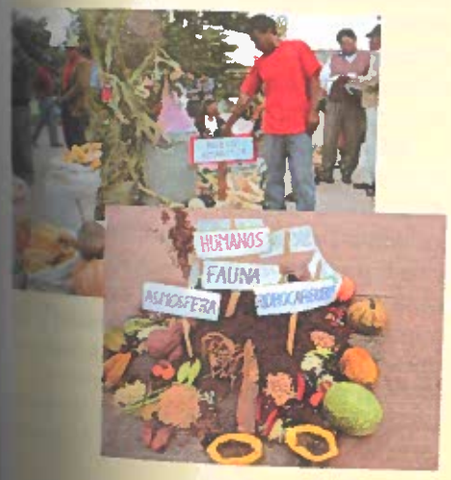
3.2. "Nuevo Amanecer"

La comunidad tiene una superficie de 802 has. y, está compuesta por 23 familias beneficiarias y 120 habitantes. Posee una escuela construida de material rústico y un aljibe de agua potable.

1er. Feria de productos agro ecológicos de las comunidades del Movimiento Sin Tierra.Realizado en Yacuiba el 2005



La actividad productiva es estacional y se basa en la siembra, cosecha y comercialización de maíz, zapallo, sandía, arroz y maní. Los pobladores también se dedican a la crianza de gallinas, patos, ovejas, chanchos y chivos. Su producción se destina al sustento familiar, aunque han logrado establecer relación con el mercado de Yacuiba.





3.3. "Chirimoyal"

La comunidad tiene una superficie de 320 has. y se compone de 33 familias beneficiarias -182 habitantes-. Esta comunidad se abastece de agua a través de un aljibe, no posee escuela y sus viviendas son de material rústico.

En cuanto a su actividad productiva, es estacional y se basa en la siembra de maíz, zapallo, sandía, arroz, maní y a la crianza de gallinas, patos, ovejas, chanchos y chivos.



3.4. "Arenales"

La comunidad empezó como un asentamiento campesino de 35 familias el 23 de septiembre del año 2000. Desde entonces los vecinos trabajan la tierra y crían animales de granja. Cuenta con Personalidad Jurídica otorgada por el Prefecto del Departamento de Tarija mediante Resolución Prefectural No. 173/2004 de fecha 1° de julio de 2004.

La actividad productiva del primer año fue baja, entre diez a quince hectáreas de tierra trabajada según relato de los comunarios. En la actualidad "Arenales" produce maní bayo y overo en 40 y 50 hectáreas aproximadamente, con un rendimiento de 30 quintales por hectárea. También cultivan maíz cubano criollo en una extensión aproximada de diez hectáreas obteniendo entre treinta y cuarenta quintales por hectárea. Asimismo producen melón, yuca y batata en una superficie pequeña.

Además del consumo doméstico, Villa Montes y Yacuiba constituyen los destinos de la producción de maíz, maní, sandía y los otros productos. Actualmente, la actividad productiva sigue siendo estacional: cada año a partir del veinte de noviembre e incluso diciembre se siembra maní y ají, posteriormente –entre enero y febrero- se dedican a sembrar maíz.









La Comunidad Campesina "Arenales", actualmente tiene 83 habitantes. Algunas familias han dejado de pertenecer a la comunidad debido a las dificultades para el abastecimiento de agua. Sin embargo, llegaron nuevas familias y han sido aceptadas con la condición que permanezcan y trabajen en la comunidad, manteniendo una buena conducta y respetando la organización.

Recientemente, un aljibe de agua ha sido construido con apoyo de la Subprefectura de la provincia Gran Chaco.

3.5. "Sotos la Vertiente"

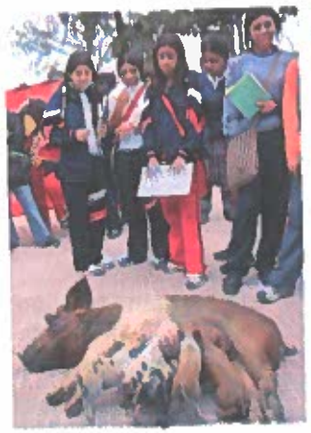
La comunidad nació como un asentamiento de setenta familias campesinas sin tierra el 16 de agosto del año 2000. Inicialmente se dedicaron a producir maíz en una superficie de 11 hectáreas. Actualmente cuentan con Personalidad Jurídica otorgada por el Prefecto de Tarija y tienen 135 habitantes -27 familias-.

La actividad agrícola es variada, se produce maíz en alrededor de 60 has. y se cosechan como 50 quintales por ha; el maní se trabaja en 15 has. obteniéndose 25 quintales por hectárea; el ají se siembra en 10 has. con un rendimiento de 100 fardos por ha.

La soja se produce en 3.5 has. y se espera obtener entre 30 y 35 quintales por hectárea, también se cultiva la paja de escoba en 1.5 has. y, normalmente se obtiene 80 fardos por hectárea.

En cuanto a la crianza de animales, los comunarios poseen más de 300 cabezas de porcino y aves de corral como ser gallinas, pavos y patos. Sin embargo, no pueden desarrollar esta actividad porque cada año son afectados por la peste y deben volver a criar los animales.

Con la producción agrícola, la comunidad aporta al abastecimiento del mercado de Yacuiba y al sustento familiar. Toda la actividad productiva es estacional, en octubre se realiza la limpieza de potreros, la siembra depende de la lluvia y puede ser en noviembre o diciembre y algunos años incluso en febrero. Después de la siembra proceden a carpir para luego entrar a la cosecha de productos.







La falta total de apoyo del gobierno para desarrollar la producción, principalmente con el aprovisionamiento de agua, constituyen los principales problemas de la comunidad. Las tierras que actualmente posee "Sotos la Vertiente" al haber sido declaradas como fiscales a la conclusión del proceso de saneamiento por recorte efectuado al fundo "El Sunchal", quedan habilitadas en grado preferencial para su consolidación legal al encontrarse en el lugar, cumpliendo la función social.

4. Avances y retrocesos en el acceso legal a la tierra en Santa Cruz

En Santa Cruz, el MST durante el año 2003 impacta a la región y al país con las acciones de hecho llevadas a cabo en los fundos "San Cayetano" y "La Luna". Durante las gestiones 2004 y 2005 cobra mayor notoriedad nacional e internacional con los sucesos del fundo "Los Yuquises".

Los asentamientos producidos con anterioridad a esos años responden a corrientes de migración espontánea y por parte de campesinos colonizadores, sobre todo en la zona de Yapacaní, San Julián y la Enconada. A diferencia del Gran Chaco, el MST desde su creación no ha consolidado ningún asentamiento en Santa Cruz, y todas las tomas de **tierra han sido frustradas.**

El control social en el saneamiento de "San Cayetano" y "La Luna" que básicamente consistió en hacer conocer los vicios manifiestos e irregularidades identificadas, acompañando abundantes pruebas técnicas y documentales irrefutables que fueron minimizadas. Finalmente, el INRA departamental y nacional, de facto proscribieron el posicionamiento crítico del Movimiento Sin Tierra.

La consigna vigente desde entonces fue simple, evitar por cualquier medio que el saneamiento de predios en conflicto con el MST en Santa Cruz concluya con el incumplimiento de la función económica-social, como sucedió en el Gran Chaco. Por su parte, el MST Santa Cruz a partir del año 2004 introdujo una innovación en su accionar: aplicó una estrategia jurídico-social que obedece a fases escalonadas cumpliendo el siguiente orden:

a).- Solicitar por la vía formal al INRA el saneamiento de una determinada área.

b).- Participar en el saneamiento ejerciendo control social.

c).- Lograr que con el control social el saneamiento concluya identificando tierras fiscales.

d).- Solicitar en dotación extraordinari las tierras fiscales declaradas saneadas y dis ponibles para su aprovechamiento colectiv y comunitario agroecológico.

Anteriormente, la estrategia del MST et Bolivia, en general, se basó en priorizar e siguiente orden:

a).- Ocupación de tierras latifundiarias.

b).- Introducción de trabajos agrícolas y viviendas rústicas.

c).- Aperturar diálogo con el gobierno.

d).- Exigir al gobierno el saneamiento del área ocupada.

e).- Gestionar ante el Estado el reconocimiento de su derecho a consolidación legal en el área declarada con incumplimiento de función económica y social.

La estrategia inicial empleada por el MST intentaba emular la estrategia del MST brasilero que emplea la consigna ocupar las tierras, resistir la presión o represión y producir la tierra, o más concretamente, practica una modalidad cíclica que consiste en ocupar, resistir y producir.

La innovación estratégica del MST Santa Cruz, en particular, representa una tendencia en la construcción identitaria del MST boliviano, que si bien puede recoger las experiencias de otros países, debe basarse en la realidad nacional y en las particularidades regionales.

En ese marco, pese al temor y desconfianza, el MST Santa Cruz incursiona en la interposición de demanda de proceso de saneamiento para la identificación de tierras fiscales, formalizando luego, la respectiva solicitud o demanda de dotación de tierra. Sin embargo, encuentra desde dentro de la institucionalidad nacional serias dificultades e incomprensión para avanzar regularmente en ese propósito.

Las sucesivas trabas que eminentemente son de orden político, se atrincheran en sentimientos racistas y no estrictamente aspectos técnico-jurídicos. En la medida que esta situación de prolongue, pueden provocar nuevas acciones de hecho.

Advertir esa tendencia y proponer alternativas de canalización institucional, es tarea nuestra, evitarla es responsabilidad del actual gobierno en el ámbito de la legislación nacional, a partir de la comprensión de la real magnitud del problema y por ende de voluntad política.

Indudablemente, de persistir la tozudez de los operadores del proceso agrario y de los factores de poder de la cuestión agraria que traban el acceso legal a la tierra de los campesinos e indígenas que no la poseen, el país -incluso en el nuevo gobierno del Presidente Constitucional Evo Morales- podría ingresar al fin de la frágil tregua que vive.

Bolivia no debe ni puede darse el lujo de llegar a esa situación, porque el cese de la paz por la tierra provocaría un clima de violencia mayor al presenciado hasta ahora en relación al tema.

La violencia desata más violencia, pero, la conservación del poder económico y el poder concentrado de la tierra, fertiliza los límites que tiene el constante tormento que causa la pobreza.

Entonces, es urgente que los actores políticos, sociales e institucionales y la propia comunidad internacional hagan fuerza común promoviendo el acceso a la tierra y el aprovechamiento agroecológico de los recursos naturales, que tiendan al cumplimiento de la función social de la tierra y del derecho de propiedad agraria, como forma de luchar contra el empobrecimiento rural y periurbano.

Luego de haber intentado una retrospectiva, así como una aproximación a la lectura teórico-práctica de este fenómeno, seguidamente se refleja la dinámica experimentada por el MST Santa Cruz a partir de casos concretos de tomas de tierras.

4.1. San Cayetano: la primera estación

Al haber denunciado los supuestos propietarios -14 de julio de 2003- la toma del fundo "San Cayetano", seiscientos efectivos policiales y militares fueron movilizados, y el 17 de julio llegaron hasta la zona del conflicto de tierra, portando armas de grueso calibre, escudos, cascos y máscaras antigás, todo ello antecedido obviamente por un impresionante desplazamiento transmitido por los medios de comunicación. En suma, desde la óptica del entonces Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, se trataba de una "restauración de la autoridad" y del respeto a la propiedad privada.

El entonces Comandante Departamental de la Policía Nacional, Rolando Fernández, en el lugar, concedió cinco minutos para que los "avasalladores" desalojen el área.

Hombres, mujeres y niños tuvieron que absorber los gases asfixiantes y se produjo la detención de 265 integrantes del MST, así como el decomiso de enseres (1 motocicleta marca honda 125 c.c., 3 bicicletas, 200 colchas, 230 mosquiteros y productos alimenticios), sin que hasta la fecha se hubiera procedido a su devolución o conocido su paradero.

La actuación y determinación adoptada por Sánchez de Lozada, en la resolución violenta de este caso, lo hizo acreedor de fervientes elogios vertidos por la Cámara de Industria y Comercio (CAINCO), Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ). Estos mismos gremios empresariales criticaron el accionar de los ex presidentes Jorge Tuto Quiroga y Hugo Banzer Suárez y les exigieron imponer orden y restaurar la autoridad.

4.1.1. Apuntes sobre el saneamiento en el fundo "San Cayetano"

El 22 de octubre de 2003, Diego Marquina Molina, Secretario Ejecutivo de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Santa Cruz, formalizó ante el INRA Santa Cruz una denuncia por incumplimiento de la función económica social. Entonces pidió se declare tierra fiscal disponible al latifundio San Cayetano y la dotación extraordinaria a favor de 73 familias de campesinos sin tierra.

Entre los argumentos expuestos, hizo hincapié en irregularidades detectadas en el Expediente No. 26059 de Dotación Agraria "Estrellas de Guapay" y Expediente No. 50402 "San Cayetano", en el marco del proceso de saneamiento simple a pedido de parte y en el proceso de desalojo ejecutado en contra de las familias sin tierra. El dirigente presentó el sustento civil, agrario y constitucional de su demanda.

4.1.2. Principales irregularidades vinculadas al saneamiento

En el fundo "San Cayetano", a partir del año 2000 tuvo lugar la ejecución del proceso de Saneamiento Simple a pedido de parte, incorporado por Nelly Paz vda. de Barbery. El saneamiento de este predio también contó con la intervención del General de la Fuerza Aérea Boliviana, Vito Domínguez Ramírez López, supuesto co-beneficiario de dotación de 20.000 has. durante la dictadura del General Hugo Banzer Suárez.

Como consecuencia de las contundentes observaciones interpuestas por las familias sin tierra, a través de la FSUTC – SC, el INRA optó por anular el saneamiento a pedido de parte y convertirlo en saneamiento simple de oficio.

4.1.2.1. Saneamiento simple a pedido de parte

Las irregularidades encontradas en los casos San Cayetano y Estrellas de Guapay, y planteadas por la Federación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Santa Cruz (FSUTC-SC) en representación de las familias sin tierra, dentro del proceso de saneamiento simple a pedido de parte, son comunes y se refieren a la violación del procedimiento de dotación contemplado en la Ley de Reforma Agraria de 1953, como la falta de constancias de notificaciones –mediante carteles y avisos- de la inspección ocular, además de los tiempos extremadamente cortos entre la solicitud de dotación y la sentencia.

En suma, estos procesos de dotación no cumplen los requisitos y condiciones esenciales, por tanto recaen en nulidades absolutas de pleno derecho.

Otras irregularidades que se presentan en el saneamiento de tierras son: el llenado de fichas catastrales con imprecisión de datos y borrones, incongruencia en la cuantificación de bienes y clasificación de la propiedad y la poca claridad en la transferencia de estos fundos a favor del súbdito brasilero Francisco Marchett.

En cuanto al desalojo, se tramitó desde las 12:20 p.m. del 14 de julio de 2003 y en las 48 horas posteriores se realizaron más de 17 actuaciones administrativas compuestas por informes jurídicos y requerimiento, que deben procesarse en el INRA, en la Prefectura y en la Policía Nacional, además de las previas notificaciones a los denunciados por dos veces, una para intimar el desalojo y otra para verificar el cumplimiento de lo intimado siendo esto último necesariamente un trabajo de campo.

4.1.2.2. Saneamiento simple de oficio

El Director del INRA en Santa Cruz, amparado en la emisión ilegal de las resoluciones No. 075/2003 y Resolución 0416/2003, declaró la modificación del área de saneamiento sin sujetarse a la condición preestablecida por ley, que señala que para la modificación de la modalidad de saneamiento deben mediar razones fundadas y claro criterio.

Se percibe que el fondo de la modificación de modalidad es legalizar el cumplimiento de función económico social, ésta vez, no por la vía de la estrategia de la fusión empleada anteriormente, sino a la inversa, haciendo figurar 3 predios bajo la denominación de "San Cayetano", "San Cayetano I" y "Piray".

Para lograr ese objetivo con nuevas pericias de campo, los interesados deben hacer creer que los actuales y recientes trabajos siempre existieron, desfigurando malintencionadamente la aplicación del precepto que a efecto de la FES señala: "lo que se ve en campo se anota".

Las actividades forestales, agrícolas y pecuarias identificadas en las "nuevas pericias" como saneamiento simple de oficio, se basan en autorizaciones de la Superintendencia Agraria (SIA) y Superintendencia Forestal (SIF), que no otorgan derecho de propiedad porque el reconocimiento o no de derecho, debe emerger justamente de la ejecución del proceso de saneamiento agrario.

También se liberaron de las sanciones administrativas y penales los funcionarios que tuvieron que ver con las actuaciones irregulares en el proceso de saneamiento (SAN-SIM) a pedido de parte, que se desarrolló hasta octubre de 2003.

De acuerdo a las citaciones, notificaciones y edictos analizados, se fijó la fecha de las pericias de campo y se cumplieron actuaciones en ese sentido, sin que se hubiera cumplido con la Campaña Pública; es decir que se operaron simultáneamente dos etapas posteriores al proceso de saneamiento, sin esperar que la anterior sea concluida.

A través de las fotografías, la Ficha Catastral y la Ficha FES, se afirma que las mejoras y trabajos existentes corresponden con anterioridad a año 1996; sin duda la intención es registrar mejoras e inversiones nuevas y recientes como si fueran antiguas.

En la revisión de las Carpetas en oficinas del INRA Santa Cruz, no se encuentra la Evaluación Técnico Jurídica, sin embargo, en las mismas cursan Proyectos de proveídos que señalan que se debe afectar la Exposición Pública de Resultados (EPR).

En suma, se percibe un trabajo veloz, "eficiente" y simultáneo del INRA, según se refleja en los datos contenidos en las Fichas Catastrales y de FES. En este sentido, llama la atención que una misma funcionaria, en un sólo día ejecute y culmine la mensura de campo simultánea de "San Cayetano", "San Cayetano I" y "Piray", incluyendo el conteo y verificación del registro de marca de más de dos mil cabezas de ganado, así como el registro y verificación de mejoras en los supuestos tres predios.

Para completar el corolario, los técnicos del INRA-Santa Cruz no emplearon las irrefutables imágenes satelitales que revelan que en los años 1996, 1999 y 2002, no existían trabajos en las tierras en conflicto. Por otro lado, durante la Presidencia de Carlos Mesa y la gestión en la Prefectura de Santa Cruz de Carlos Hugo Molina, se relevó el Informe de 5 de febrero/2004 sobre una Inspección Ocular realizada al predio "San Cayetano". que concluye con un avalúo catastral que sella el cumplimiento de la función económico social del fundo.

FOTOS SATELITALES DE SAN CAYETANO

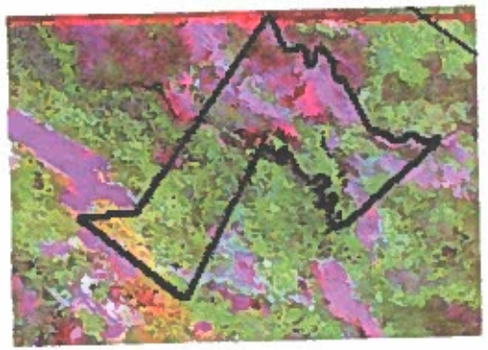


Foto satelital año 1996

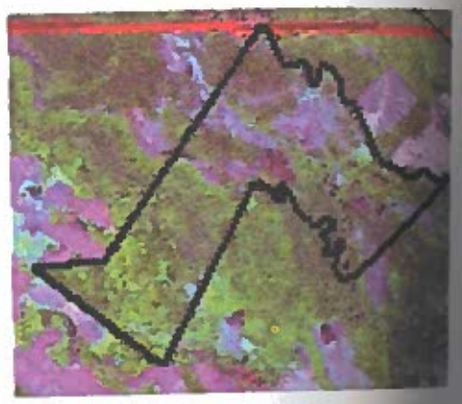


Foto satelital año 1999



Foto satelital año 2002)

4.2. La Luna: la segunda estación con nuevo gobierno, pero diálogo al fin

Tres meses después de haber sido desalojados de San Cayetano, el 20 de octubre de 2003 comenzó el conflicto en el fundo "La Luna". Una semana después -27 de octubre-, luego de intensos diálogos sostenidos con el "nuevo" gobierno de Carlos Mesa, el MST decidió desocupar la zona de forma pacífica. El gobierno se estrenó con este conflicto agrario asumiendo el compromiso de realizar el proceso de saneamiento del mencionado fundo con el control social del MST, a cuyo efecto se acordó dictar medida precautoria de paralización de trabajos en la zona.

4.2.1. Apuntes sobre el saneamiento en el fundo "La Luna"

La dirigencia del MST presentó observaciones jurídicas demostrando manifiestas irregularidades, el abandono y el incumplimiento de la función económico- social (FES). Por su parte, los funcionarios del INRA, Ministerio de Desarrollo Sostenible y el entonces Prefecto de Santa Cruz, Carlos Hugo Molina, tomaron conocimiento de las observaciones y afirmaron coincidir con las mismas, pero, paulatinamente, desde la Prefectura de Santa Cruz y otras instancias del gobierno, se realizaron actos administrativos que terminaron por reconocer el cumplimiento de 100% de la función económico-social del fundo "La Luna".

4.2.2. Principales irregularidades vinculadas al saneamiento

Entre las irregularidades se identifican las siguientes:

a).- Falsedad material e ideológica.- Los señores Germán Banegas Calli y Mario Arano Saldaña se apersonaron dentro del proceso de saneamiento, alegando ser beneficiarios de la dotación del fundo "La Luna" signado con el Expediente Agrario No. 55720.

Sin embargo, de la revisión de la base de datos y la página web del Instituto Nacional de Reforma Agraria, el Expediente 55720 corresponde a ÁNGEL RETAMOZO SUAREZ, quien en 1987 demandó 3,000 has. como propiedad denominada *"San Antonio de Yapacaní"*, cuyo trámite avanzó sólo hasta la sentencia. La aseveración anterior llegó a ser reconocida por el INRA en el Informe DGS-No. 0066/04 de 5 de marzo de 2004, emitido por la responsable jurídico del INRA Nacional, que recomienda remitir este caso al Ministerio Público, sin que se concrete ninguna acción legal al respecto.

b).-Violación al Decreto Supremo No. 08660.- Esta norma del 9 de febrero de 1969, prohíbe y declara ilegal toda actividad agropecuaria introducida con posterioridad a su emisión. Contrariamente, el INRA reconoció la legalidad de la posesión argumentando que la posesión de La Luna se realizó con anterioridad a la Ley No. 1715 de 18 de octubre de 1996.

Lo real, es que contrastadas las imágenes satelitales de los años 1996, 2000 y 2002, no es posible evidenciar la existencia de

trabajos en el área reclamada como fundo "La Luna". Pero, aún si existieran trabajos o dotación producida por el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), vulnerarían el Decreto Supremo No. 08660.

c).- Llenado irregular de Fichas.- La ficha catastral se encuentra con distintos tipos de letras y rasgos, existiendo además borrones y hasta sobre escrituras. La ficha FES, no cuenta con la firma de un representante indígena, ni existe constancia de citaciones a los representantes de la TCO Guarayos.

d).- Plan de Ordenamiento Predial.- Con este instrumento se validaron las actividades agropecuarias y forestales introducidas con posterioridad a la declaratoria de inmovilización del área o la TCO, en contraposición de lo dispuesto por los Artículos 186 inciso b), 238 p. IV, 241 p.III y 264 del Decreto Supremo No. 25763.

e).- Suspensión irregular de medida precautoria.- Violando el acuerdo suscrito con el MST-SC, el INRA emitió la Resolución Administrativa No. DD SC RR 037/03 autorizando la ejecución de trabajos de siembra en 800 has. sin considerar que el acuerdo que permitió la salida pacífica del MST, contemplaba la paralización de trabajos en el área de conflicto.

f).- Actuación parcializada del INRA en la Resolución de recursos legales.- El MST interpuso un Recurso de Nulidad contra la Resolución Administrativa 037/03 ante el INRA Nacional. Esta instancia resolvió el recurso mediante Resolución Administrativa 0163/2004 de 25 de junio de 2004, denegando el pedido de nulidad. Ante ese resultado, el MST presentó un Recurso Jerárquico contra la Resolución Administrativa 0163/04 ante el Ministerio de Desarrollo Sostenible -1° de octubre de 2004-.

g).- Realización irregular de Exposición Pública de Resultados.- El INRA realizó ésta fase del proceso de saneamiento entre el 2 y el 16 de abril de 2005, retomando ilegalmente su competencia de ejecutor del saneamiento, cuando el 15 de abril de 2005, se notificó al MST con la Resolución de Recurso Jerárquico interpuesto ante el Ministerio de Desarrollo Sostenible. Incluso en la misma fecha se suscribió un Acta con el Director Nacional del INRA, Alcides Vadillo, quien aseguró que admitiría las observaciones del MST dentro de la fase de Exposición Pública de Resultados (EPR).

EL INRA Santa Cruz y Nacional pese a la observación interpuesta por el MST en contra de la Fase de EPR y de las irregularidades del proceso de saneamiento de "La Luna", consolidaron la Evaluación Técnico Jurídica con cumplimiento de 100% (20.000 has) de función económica social del cuestionado fundo, imponiendo como verdad jurídica un viciado Informe de la Empresa SATCRUZ realizado con anterioridad a las observaciones demostradas.

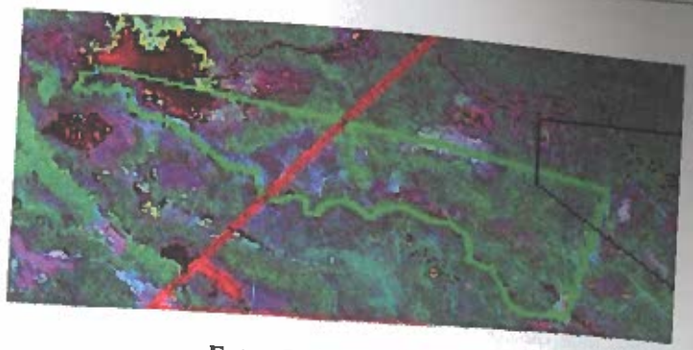


Foto satelital año 1996

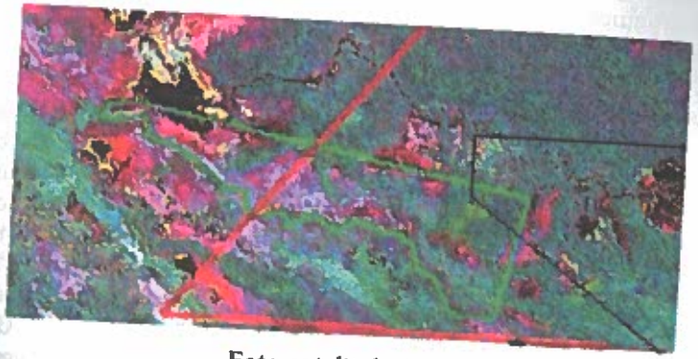


Foto satelital año 1999)

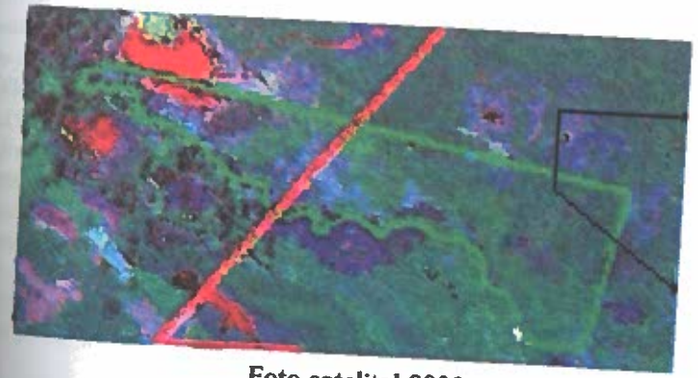


Foto satelital 2002

5. "España": la tercera estación. Sicarios y tortura en el Río Grande

A cuestas con el desencanto de "La Luna", llegó una caravana de familias sin tierra hasta las orillas del Río Grande. Los sin tierra pernoctaron sin cruzar el río, en jurisdicción de la provincia Obispo Santistevan -al frente está la provincia Guarayos-. En ésta zona, el 21 de mayo de 2004, según denunciaron los miembros del MST, fueron emboscados sorpresivamente y torturados brutalmente por un grupo considerable de civiles fuertemente armados con granadas de guerra, carabinas M-1, rifles con mira telescópica, ametralladoras y pistolas.

Ese acto de violencia, fue denunciado por los dirigentes del MST ante el Ministerio Público de la ciudad de Montero, del departamento de Santa Cruz. En consecuencia, la Fiscal de Materia, Nelva Ferrufino, instruyó a la Policía Técnica Judicial proceda con las investigaciones in-situ del caso, estableciéndose mediante el Informe No. 001 de 2004 -emitido por el Teniente Coronel DEAP. René J. Arce Ortiz, Director Provincial de la Policia Técnica Judicial (PTJ) de Montero-, que se comprobó la existencia de un grupo de hombres que se movilizaban con uniformes camuflados y armados y que controlaban el lugar, requisando las prendas personales y documentos de los vehículos que circulaban por la zona. El citado informe fue remitido por el Director de la PTJ de Montero al Coronel DAEN. Humberto Gutiérrez Ruiz, Director Departamental de la Policía Técnica Judicial de Santa Cruz.

Sin embargo, en la ciudad de Santa Cruz, los medios de comunicación en general y hasta las autoridades públicas, concedieron poca cobertura a las denuncias de los hechos del 21 de mayo 2004, lo que obligó al MST a buscar la recepción de su denuncia en el ámbito nacional.

El 3 de junio de 2004, dirigentes del movimiento se reunieron en la ciudad de La Paz -en las oficinas del Ministerio de Gobierno- con Saúl Lara, entonces Ministro de Gobierno de la gestión del Presidente Carlos Mesa, y otras autoridades.

Esa grave denuncia, en concordancia con el planteamiento del MST, recibió como respuesta el compromiso de buscar una solución integral a la problemática. En ese sentido, el Ministro de Gobierno Saúl Lara conformó una Comisión interinstitucional para la investigación penal de los hechos, así como el desplazamiento de un equipo de inteligencia de parte del Comandante General de la Policía, para la verificación in-situ de todo aquello que recae en materia penal y de seguridad del Estado boliviano.

En cuanto a lo agrario, el gobierno aceptó el planteamiento del MST de ejecutar el saneamiento en un área de 176.000 has. en el departamento de Santa Cruz. La primera medida inmediata fue contrastar la mencionada superficie con los datos técnicos del INRA, y establecer la existencia o no de sobreposición con otras áreas de saneamiento concluidas o en curso.

5.1. El trabajo de la Comisión Interinstitucional

La Comisión Interinstitucional estuvo compuesta por el Ministerio de la Presidencia, representado por el Vice-Ministerio de Justicia a cargo de Miriam Campos, el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios con su representante Rodolfo Jáuregui Gutiérrez, la Defensoría del Pueblo con su delegada Doris Barrientos, y otras instituciones.

El 3 de junio de 2004, la Comisión Interinstitucional llegó a la ciudad de Santa Cruz y en reunión con el Prefecto del Departamento, Carlos Hugo Molina, elevó a su conocimiento el objetivo de dicha Comisión.

Luego de haber efectuado su trabajo, el 5 de junio de 2004, la Comisión Interinstitucional emitió un Informe de verificación in-situ que en sus partes sobresalientes señala:

"..... Al llegar a la segunda tranca Pantanal II, había un grupo fuertemente armado con comportamiento agresivo e intimidante, los que exhibiendo sus armas de fuego, procedieron a interrogarnos solicitando nuestra identificación, y resistiéndose a nuestro ingreso, en este lapso identificamos un campamento camuflado a un lado del camino y cerca al Río Grande, en el cual, se encontraban aproximadamente 50 personas, algunas con uniforme camuflado, en estado similar al descrito anteriormente, aparentemente se trataba de bolivianos y brasileros, los que aún pernoctaban en el lugar, donde se evidenció la existencia de carabinas M-1, (sin caserinas). A lo largo del trayecto se constató la existencia de varios campamentos con enseres, pero no se encontraban personas en el lugar. A orillas del Río Grande, propiedad España, a horas 15:00, fuimos abordados por un Señor que dijo llamarse Erwin Romero, encargado de la radio y el pontón, el que registró nuestros vehículos, identificación y tomó fotografías a los vehículos y a los miembros de la Comisión".

5.2. El avance en el acceso a la tierra sigue siendo una tarea inconclusa

Sobre la base de los hechos del 21 de mayo de 2004, y tomando en cuenta la propuesta de saneamiento de 176.000 has, realizada por el MST, el Director Departamental del INRA-SC, Guillermo Rivero Cuellar, en coordinación con el INRA Nacional, emitió la Resolución Administrativa No. DD SC 0090/2004 del 28 de julio de 2004.

En su Artículo Primero, la resolución dispone la declaratoria de área priorizada de saneamiento el Polígono No. 108 con 123.244,9063 has. y Polígono No. 109 con 8.393,5653 has., ambos situados en la provincia Guarayos, tercera sección, cantón El Puente del departamento de Santa Cruz. La situación actual y el curso que siguió el saneamiento del Polígono No. 108 se analizará más adelante por reunir ciertas características que merecen un tratamiento específico.

6. "Los Yuquises": la cuarta estación y el certero golpe masificado del poder regional

Lamentablemente, el 8 de agosto de 2004, miembros del MST que transitaban hacia el área demandada en saneamiento, se encontraron abruptamente con un grupo de sicarios pertrechados y en posesión de municiones de guerra, fusiles, carabinas, ametralladoras y granadas de guerra tipo limón, en el fundo "Los Yuquises". El MST redujo a los sicarios y presentó la denuncia formal al Ministerio Público.

El 12 de agosto del mismo año, bajo inventario, entregaron en el propio fundo Los Yuquises a los cinco sicarios y a las armas de guerra que portaban. Las autoridades que participaron de este hecho fueron: Gregorio Lanza, funcionario del Ministerio de Gobierno; Aníbal Ardaya, representante del Defensor del Pueblo de Santa Cruz, y Gilbert Castrillo Ramírez, miembro de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Santa Cruz.







Armas encontradas en la zona Los Yuquises en agosto de 2005

El día 13 de septiembre de 2004 las familias del Movimiento Sin Tierra (MST-SC) encuentran en "LOS YUQUISES"-más al norte de donde estaban asentados-, una importante plantación de marihuana 14 de septiembre de 2004 el Grupo ESCORPION de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), a cargo del Teniente Victor Hugo Medina Flores, emitió Informe oficial que expresa que en medio de unos sembradíos de soya se han encontrado doce (12) plantas que como resultado de dos exámenes de narco-test dieron POSITIVO (+) para MARIHUANA. Este hecho fue puesto en conocimiento del Fiscal de Sustancias Controladas, Lorgio Viveros Sevilla por el Policia Sergio Abelio Chambilla, en fecha 04 de octubre de 2004, sin embargo, el Fiscal solicita a la Juez Quinto de Instrucción en lo Penal de la Capital el RECHAZO DE INVESTIGACION, aduciendo que no ha encontrado fundamento para plantear su acusación.

MARIHUANA INCAUTADA POR LA FELCN EN LA ZONA LOS YUQUISES













Después de mucho tiempo de los sucesos en "Los Yuquises" y luego que el MST decidiera quedarse en la zona declarando la toma del fundo, el INRA reactivó el proceso de saneamiento propuesto y exigido por el MST desde mayo de 2004 que fue dilatado y obstaculizado antes del nefasto 8 de agosto del mismo año.

El 25 de mayo de 2005, fuerzas combinadas de la Policía y el Ejército desalojaron a las familias sin tierra asentadas en Los Yuquises, las que posteriormente se concentraron en la localidad de San Pedro, donde se acentuó la demanda de dotación de tierras fiscales del Polígono 108, haciéndo llegar distintos documentos, pronunciamientos y votos resolutivos a las autoridades de gobierno.

A pesar de ello, los funcionarios estatales ratificaron el desalojo de "Los Yuquises". Las consecuencias no se hicieron esperar siendo afectados los niños y las mujeres embarazadas. Hasta la fecha, estas familias siguen peregrinando sin contar con servicios de salud, educación y lo peor, sin tierra y territorio donde trabajar, producir y vivir mejor.

Esta situación fue comprobada por las Comisiones Interinstitucionales que integró la propia Prefectura del Departamento de Santa Cruz, institución que también canalizó aportes para la alimentación y salud de estas familias sin tierra que rodaron entre San Pedro y Chané Independencia.





Familias de Pueblos Unidos que pese al desalojo de la zona Los Yuquises mantiene una comunidad organizada



Niños de Pueblos Unidos pasando clases bajo el puente Chané después del desalojo de la zona Los Yuquises

7. La quinta estación: ¿Reconversión identitaria del MST o alternativa coyuntural de un traspié organizativo?.

Las torturas que sufrieron las familias sin tierra el 21 de mayo de 2004, marcaron el inicio de un proceso de reconversión identitaria del MST Santa Cruz, aunque fundamentalmente busca la consolidación del movimiento en base a las condiciones estructurales mínimas.

En este contexto, será determinante el rol y direccionamiento que asuma el Estado, y en el momento político coyuntural, el actual gobierno; pero en especial la posición del Presidente de la República Evo Morales.

En segundo orden, influirá el rol y el posicionamiento de los agrogremios corporativos que tienen el desafío de enfatizar su perfil económico-productivo sustentable.

En tercer orden, será preponderante el rol e incidencia del movimiento social de indígenas y campesinos. Este sí puede presentarse conectado con el rol del actual gobierno e incluso actuar en consonancia, aunque no siempre puede resultar así, y podrían en algunos casos evidenciarse notorias diferencias.

La comunidad internacional y los organismos tradicionalmente financieros del proceso agrario boliviano, son determinantes por el rol transversal que pueden desarrollar en ésta clasificación. Sin embargo,

es importante reiterar que los organismos financieros y la comunidad internacional requieren corresponder a ese emergente movimiento social boliviano, que surge de una realidad de exclusión agraria pero, que ahora, no requiere únicamente tierra y gozar luego del abandono del Estado y de todos, sino de territorio y de gestión de desarrollo, englobando visiones integrales.

Ignorar la vigencia del problema agrario nacional traerá graves consecuencias y pronto puede cobrar ímpetu en el escenario nacional, sino se asumen medidas urgentes para canalizar respuestas institucionales con proyección al mediano y largo plazo.

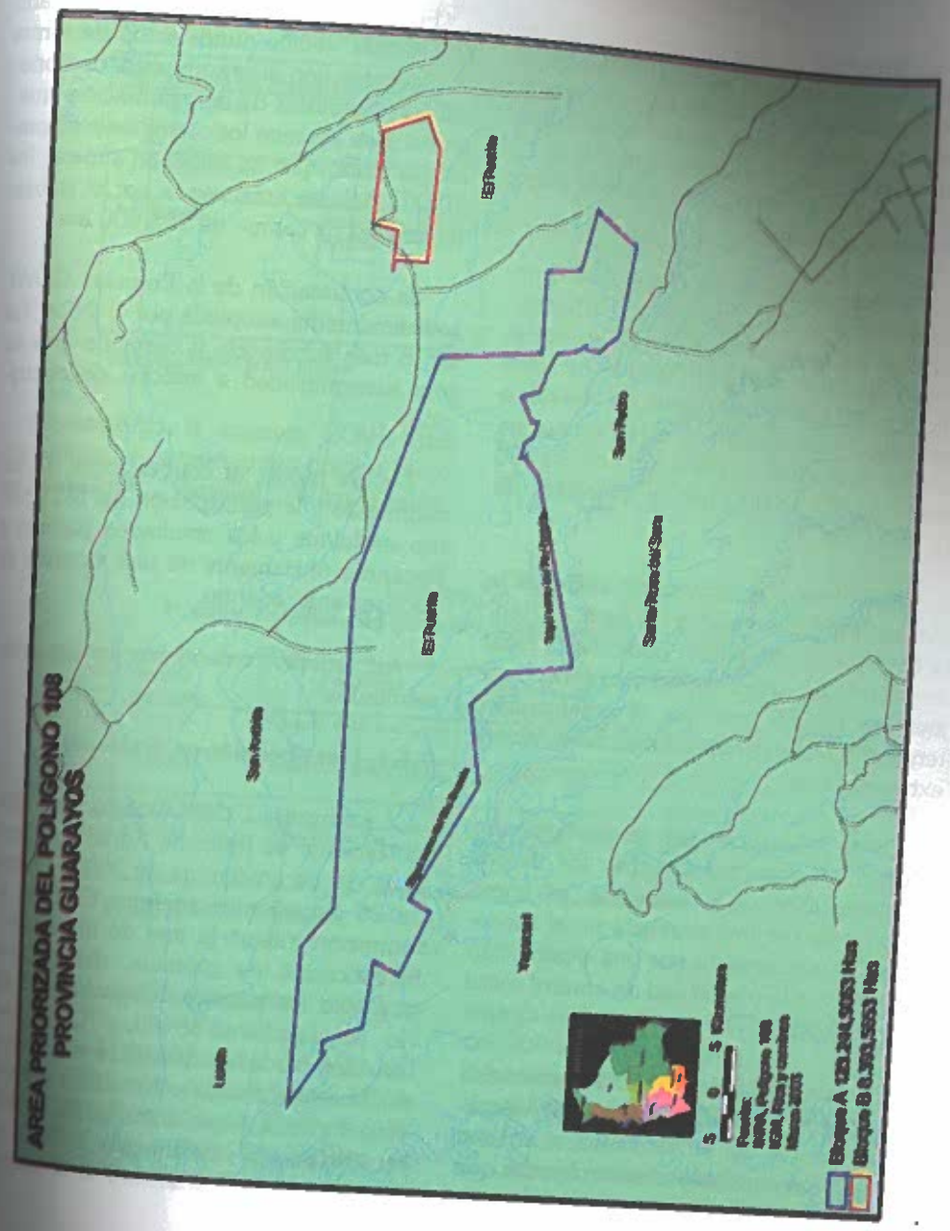
La reforma agraria que se requiere debe ser diferente a las de 1953 y 1996, debe ser más auténtica, verdaderamente integral y sustentable. Todos los elementos de reflexión anterior deben conducir a reforzar la tendencia del Movimiento Sin Tierra Boliviano en su corriente de reconversión identitaria, sin asumir posturas paternales y sin recurrir a imposiciones ni intervenciones orgánicas, por el contrario, canalizando respuestas institucionales integrales. Se trata en consecuencia de coadyuvar a sus procesos de desarrollo, desde y a partir de todos ellos.

Desde luego, si coincidimos que el elemento básico en el que debe sostenerse el proceso de desarrollo es la tierra, el territorio y los recursos naturales, actualmente es imperioso comprender el proceso reivindicativo del movimiento sin tierra.

La demanda de saneamiento y la ejecución del proceso en el marco de la Resolución Administrativa No. DD SC 0090/2004 del 28 de julio de 2004, así como la solicitud de Dotación Extraordinaria de la Comunidad Campesina Agroecológica "Pueblos Unidos", justamente se enmarca en lo antes comentado y, se requiere recoger ésta experiencia para que en lo venidero no se tropiecen con lo mismos escollos.

7.1. El saneamiento del Polígono No. 108

El polígono No. 108 situado en la jurisdicción de la provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz, comprende 123.000 has; superficie que quedó luego de un recorte de 45.463 has. a la extensión inicialmente demandada en saneamiento por el MST, que ascendía a 176.000 has. La reducción fue aceptada por el Movimiento Sin Tierra, con el fin de dar mayor celeridad y la consiguiente identificación de tierras fiscales donde las familias sin tierra puedan tener acceso legal.



La Empresa de Saneamiento COWI inició su trabajo sobre el área determinada, el 10 de noviembre de 2004 cumplió con la etapa de identificación de Gabinete como parte del proceso de saneamiento, y el 17 de diciembre del mismo año cerró la etapa de pericias de campo.

De acuerdo al Informe General de Campo remitido al INRA por Guido Aparicio, Gerente de la Empresa COWI, en el Polígono No. 108 de 123.000 has., se identificaron 53.000.- has. libres de derechos agrarios. Dicha superficie está compuesta por tres áreas discontinuas, una de 20.000 has., otra de 18.000 has. y la tercera de 15.000.- has.

Sin embargo, la expectativa inicial de la dirigencia del movimiento sin tierra de Santa Cruz, no era identificar como tierra fiscal emergente del saneamiento sólo áreas o un área de 16.686 has. que la organización terminó solicitando en calidad de dotación extraordinaria.

En el transcurso del saneamiento se advirtió oportunamente sobre los riesgos de disminución de la superficie, así como sobre la escasa transparencia en el proceso, que fue aparejada por una obstrucción sistemática a la posibilidad de control social por parte del MST.

Obviamente, las diferencias existentes entre el INRA y el MST pasaban por los costos financieros del saneamiento, la entidad ejecutora de pericias y el control social que se debía ejercer.

En el primer caso, el INRA encabezado por Alcides Vadillo nunca actuó de forma transparente con el presupuesto, desconoció las propuestas de la organización emesetista para abaratar los costos de la empresa ejecutora, que no deberían superar los 10.000 dólares americanos por el trabajo de pericias de campo de 123.000 has.

La contratación de la Empresa COWI, unilateralmente adoptada por el INRA, fue de lo más subrepticia y despierta más de una susceptibilidad e indicios de corrupción.

De ese modo, el control social del saneamiento y la participación del MST fueron excluidos y los resultados pasaron a depender únicamente de una empresa de dudosos antecedentes.

Así, pueden entenderse los siguientes resultados:

7.1.1. Identificación en Gabinete

La empresa COWI recogió del Instituto Nacional de Reforma Agraria de Santa Cruz -10 de noviembre de 2004-, un total de 26 expedientes agrarios. Con esa información trabajó la fase de mosaicado e identificación en gabinete, determinándo que sólo los predios "Playas Tojas" con No. de expediente 56489, y "La Laguna" con expediente No. 30676, se encontraban al interior del Polígono No. 108 y el predio "España" con expediente No. 25000 estaba sobrepuesto parcialmente .

Cuadro No. 2
Predios identificados en Gabinete

No.	Nombre del Predio	Propietario	Superf. según Exp.	OBS.
1.-	La Laguna	Teresa Mckennely	12.000 has.	Tiene Resolución Suprema del año 1974.
2.-	Playas Tojas		10.776,5760 has.	Sentencia Agraria del año 1971
3.-	España	Remberto Hurtado Raldez.	5.000,0000 has.	Resolución Suprema del año 1972 y Título Ejecutorial No. 470191 de 22/06/72

Fuente.- Elaboración propia.

Sin embargo, la empresa COWI optó por verificar en campo cuatro predios como ser "Yotaucito", "Versalles", "Puquío Adentro", "Cabaña y Otros", tal como se amplía en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 3
Predios priorizados para ser identificados en campo

No.	Nombre del Predio	Propietario	Superf. Predio según Exp.	OBS.
1.-	Yotaucito	Ernesto Soto Rodríguez	932,0000 has.	Resolución Suprema del año 1967
2.-	Versalles	Néstor Gutiérrez Jiménez	600,0000 has.	Resolución Suprema del año 1973
3.-	Puquío Adentro		1.812,0000 has.	Auto de Vista
4.-	Cabaña y Otros	Hugo Serrate Rea	19.423,6250 has.	del año 1976 Resolución Suprema del año 1976

Fuente.- Elaboración propia.

7.1.2. Resolución Instructoria

El Director Departamental del INRA-SC emitió la Resolución Administrativa DD-S-SC No. 0157/2004 de fecha 1° de noviembre de 2004, disponiendo y/o abriendo el periodo de la Campaña Pública según señala su Artículo 3, del 7 al 16 de noviembre del 2004. En consecuencia, se publicó el Edicto de fecha 4 de noviembre de 2004 en el periódico "Estrella del Oriente".

Durante la Campaña Pública se apersonaron los siguientes interesados:

Cuadro No. 4
Predios apersonados durante la Campaña Pública

No.	Nombre del Predio	Propietario	Superf. según Expediente
1.-	La Unión	María del C. Masanes de Chazal	3.000,0000 has.
2.-	El Refugio	Dolly Masanes de Chazal	2.500,0000 has.
3.-	La Negrita	José Luis Masanes de Chazal	3.500,0000 has.

Fuente.- Elaboración propia.

7.1.3. Pericias de Campo

Según el acta de inicio de pericias, la misma se desarrolló desde el 17 de noviembre de 2004 y al 17 de diciembre del mismo año.

En esta etapa se identificaron catorce predios que básicamente correspondían a cuatro familias y concentraban más del 70% de la superficie del polígono No. 108.

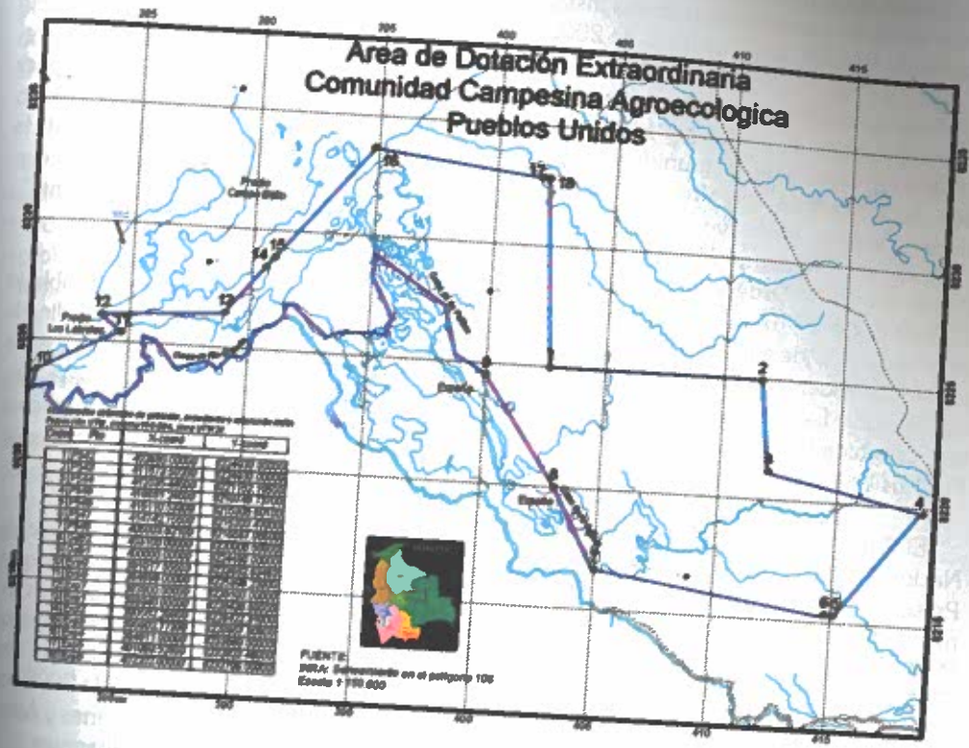
Cuadro No. 5
Relación de Predios Identificados en Pericias de Campo

No.	Nombre del predio	Propietario	Superf. Exped.	Superf. Pericias
1.-	Unión	Ma. del C. Masanes de Chazal	3.000,0000 has.	3.256,1010 has.
2.-	Frontera Caracoles	Roberto Daniel Masanes R.		4.708,9309 has.
3.-	Frontera-Nvo Mundo	Rocio Masanes Rodríguez		3.582,2004 has.
4.-	Ciervos del Confin	José Luis Masanes de Chazal		8969,3390 has.
5.-	La Negrita	José Luis Masanes de Chazal	3.500,0000 has.	4.074,2874 has.
6.-	El Refugio	Dolly Masanes de Chazal	2.500,0000 has.	2.613,4175 has.
7.-	Campo Bello	Juan Mario Mondino Molina		11.927,1523 has.
8.-	Buena Ventura	Juan Mario Mondino Molina		16.600,2921 has.
9.-	Los Laureles	Víctor Hugo Añez Vaca		1.650,4216 has.
10.-	Palmira	Víctor Hugo Añez Vaca		10.200,5530 has.
11.-	Com. Combate	Guillermo Figueroa Taborga		5.110,9327 has.
12.-	Com. Palermo	Manuel Husry Rivero		575,9647 has.
13.-	Joselin	Oscar Rea Padilla		531,6239 has.
14.-	San Pablo	Pablo Ibañez Montero		294,0452 has.

Fuente.- Elaboración propia.

8. Solicitud de Dotación Extraordinaria de tierras fiscales

El Director Departamental del INRA Santa Cruz emitió la Resolución Administrativa DD-S-SC No. 058/2005 de 16 de junio de 2005, declarando saneada y fiscal la superficie de 20.000 has., pero, en calidad de disponibles y aprovechables sólo la extensión de 16.686 has. Está superficie formaba parte del saneamiento del Polígono No. 108 realizado a solicitud del MST-SC.



Una vez ejecutoriada la Resolución No. 058/2005 en fecha primero de julio de 2005, la Comunidad Campesina Agroecológica "Pueblos Unidos" del MST presentó al INRA la solicitud formal o demanda de Dotación Extraordinaria por 16.686 has. La declaración de área saneada así como la formalización de la solicitud de dotación, tuvo el único propósito de canalizar el acceso de las familias sin tierra afiliadas al MST

que habían sido desalojadas de "Los Yuquises".

Estas circunstancias eran conocidas por el Prefecto de Santa Cruz, la Iglesia, el INRA Nacional y Departamental y el Ministerio de Desarrollo Sostenible, los representantes de estas entidades se reunieron en las instalaciones de PASOC el 17 de junio de 2005.

Para acceder a las tierras saneadas declaradas fiscales, el conjunto de las familias lo hizo en calidad de Comunidad Campesina Agroecológica Pueblos Unidos, para lo cual, tramitó y obtuvo su Personalidad Jurídica del Gobierno Municipal de San Pedro, mediante Ordenanza Municipal No. 035/2005 de 29 de julio del 2005. Posteriormente, el 1° de agosto de 2005, el Director Nacional del INRA admitió la Demanda de Dotación Extraordinaria presentada por la Comunidad Campesina Agroecológica Pueblos Unidos.

El 8 de agosto del mismo año, el INRA Nacional notificó con el Auto de Admisión al Presidente de la Comisión Agraria Departamental y al Prefecto de Santa Cruz, Rubén Darío Cuellar Suárez mediante oficio DN-C EXT No. 1927/2005. Seguidamente, mediante oficio D.J.D.U.C.J. OF – 316/2005 de fecha 1° de septiembre de 2005, Rubén Darío Cuellar comunicó a Roberto Tórrez, Director Nacional del INRA, que se rechazó el proyecto de resolución determinativa de modalidad de distribución de tierra fiscal.

Es pertinente analizar el mencionado rechazo porque se dispuso sin previa convocatoria y en consecuencia de la sesión de la Comisión Agraria Departamental (CAD), que era lo que legalmente correspondía, tipificándose el accionar del Prefecto como acto administrativo inconstitucional en el marco de lo previsto por el Artículo 31 de la CPE.

El 7 de septiembre de 2005 en el Palacio de Gobierno, y con el aval del entonces presidente de la República, Eduardo Rodríguez Veltzé, se suscribió un acta de entendimiento entre el Gobierno y los representantes de la Sexta Marcha "Por el Territorio, los Recursos Naturales y la Asamblea Constituyente", de la cual formaba parte el MST.

En el numeral 6 del Acta se estableció que la demanda de dotación extraordinaria presentada por la Comunidad Campesina Agroecológica Pueblos Unidos, deberá proseguir con las formalidades y corresponderá al INRA, conforme a procedimiento, concluir con el trámite de dotación.

Luego, en fecha 20 de septiembre de 2005, tal como consta en Acta, se acordó en instalaciones del INRA Santa Cruz, levantar un Informe Socioeconómico de Pueblos Unidos, que fue presentado al Director Nacional con fecha 18 de octubre de 2005 por el Director de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos, Roberto Ibarguen.

Entre las principales conclusiones del Informe se destaca:

*"Dadas las características las tierras fiscales demandadas tanto en el CUMAT como en el PLUS que establecen que el 81% del espacio es de bosques de manejo sostenible y 19% del espacio es de ganadería extensiva y manejo de fauna, y el informe técnico y la información que se tiene de la inspección ocular de las tierras; **se sugiere** que se dote la tierra a no más de 350 familias en calidad de propiedad comunitaria, por lo que la selección de los beneficiarios debe ser lo mas precisa posible y a cargo de la organización de los demandantes".*

Sin embargo, el entonces Director Nacional del INRA, Roberto Tórrez, no se pronunció con relación al Informe Socioeconómico y menos dio curso a la elaboración y aprobación del Programa de Asentamiento Humano.

El obstáculo y la maquinación de los grupos de poder que niegan el curso legal a la demanda de dotación extraordinaria de las 628 familias (2.500 miembros) de la comunidad campesina agroecológica Pueblos Unidos, es evidente. En contrapartida, en el Polígono No. 108, 65.000 has. se mensuraron para 3 familias de la región: familia Masanes 24.000 has., familia Mondino con 28.000 has. y familia Añez con 11.000 has.

Finalmente, el MST boliviano, entre otros aspectos, tiene la necesidad imperiosa de adoptar definiciones político-estratégicas, como gestionar el acceso a la tierra y el territorio a través de solicitudes formales de dotación extraordinaria y ordinaria de tierras fiscales; tramitar su reconocimiento como sujeto de derecho y obligaciones a través de la obtención de Personalidad Jurídica en todos sus niveles orgánicos.

El MST también debe establecer un sistema de afiliación, registro y control estricto que discrimine entre los que son afiliados sin tierra y con tierra insuficiente, excluyendo de una eventual dotación de tierras a los que tienen o buscan traficar con las propiedades. Finalmente debe promover una visión de uso y aprovechamiento agroecológico de la tierra y los recursos naturales.

Panorama Actual del saneamiento entres las comunidades campesinas de Pando

Luis Tejerina C
Coordinador CEJIS -Pando

Introducción

Transcurrieron más de 50 años de haberse dispuesto la Reforma Agraria, en la perspectiva que terminaría con la tenencia irregular de las tierras en nuestro país, que estaban (y continúan) concentradas en poder de un grupo de terratenientes que se sentía con el derecho de poseer miles de hectáreas, manteniendo un sistema de esclavitud, al interior de las mismas. Son más de cinco décadas que transcurrieron desde 1953, como son muchísimas las tierras en manos de unos pocos, que constituyen grandes latifundios, muchos de los cuales son parcial o marcadamente improductivos.

Si bien la disposición del 2 de agosto de 1953 tiene importancia histórica, no es patrimonio de un grupo político que "tradicionalmente" se atribuye un rédito que no le corresponde, olvidando que la historia de la humanidad está constituida por procesos y no por hechos aislados. La reforma agraria es producto de una serie de movimientos de reivindicación principalmente ocurridos en la década del 40, en el marco del proceso de formación y organización de sectores obreros y campesinos. La citada década y los últimos años de la anterior, fueron intensas en expresiones filosóficas, ideológicas, políticas y sindicales, que surgieron como consecuencia del desastroso enfrentamiento bélico al que nos condujeron intereses económicos extranacionales en los años 30 –Guerra del Chaco-.

La guerra produjo un gran sacudón en las mayorías nacionales, hizo que los sectores obreros y campesinos salieran de su ostracismo; en efecto, la conflagración bélica influyó en la generación de una serie de hechos que tuvieron lugar en el periodo posterior. En ese contexto ubicamos a las organizaciones sociales que plantearon, entre otras reivindicaciones, la necesidad de elaborar políticas que respondan a la realidad nacional para la distribución de tierras en nuestro país. De manera que los cam-

bios estructurales de principios de los años 50, son producto de un proceso que se originó en las décadas precedentes.

Los preceptos contenidos en la Reforma Agraria tuvieron como operador político al gobierno del MNR, cuyos funcionarios la aplicaron de manera desigual en los distintos departamentos que conforman la geografía nacional. Fue muy marcada su aplicación en el altiplano, en menor proporción en los valles y casi no tuvo relevancia en las llanuras orientales, el norte amazónico y la región del Chaco. La dotación de tierras a título gratuito -con pocas condicionantes como mecanismo de distribución, originó la consolidación de latifundios y la formación de nuevas extensiones grandes.

Con el transcurso del tiempo, el Decreto Ley 3464 fracasó por un conjunto de factores internos y externos; en lo fundamental no llegó a transformar la realidad del campo. En la práctica, la reforma agraria consistió en la simple distribución de tierras en algunas áreas del país. No contempló la necesidad de definir políticas para el desarrollo integral del agro que constituyan el punto de partida hacia la generación de procesos productivos y de transformación de las condiciones de vida de la gente del campo.

El vacío que identificamos en la Reforma Agraria de 1953, fue evidente. La sola distribución de tierras que no se acompañó con ningún mecanismo de respaldo y apoyo a sectores campesinos, produjo un paulatino abandono de las tierras (particularmente en el altiplano), originando un proceso de "ruralización" de los centros urbanos. Hasta la década de los 50, la mayoría de la población era rural, después el esquema cambió. Los problemas de la tierra continuaron, los distintos gobernantes distribuyeron grandes extensiones al calor político, en desmedro de la gente del campo, que con los años se vio obligada a reclamar su derecho al acceso a la tierra.

A fines de la década de los 90, los hechos irregulares en la distribución de tierras se hicieron tan evidentes en el ex Consejo de Reforma Agraria y el desaparecido Instituto Nacional de Colonización, que el gobierno se vio forzado a disponer la intervención de ambas instituciones y confirmó la serie de acciones ya conocidas por la opinión pública nacional y particularmente por las organizaciones sociales y campesinas. La intervención concluyó con la promulgación de una nueva ley agraria -Ley 1715- muy resistida en su momento, que dispuso la aplicación de un mecanismo transitorio para "regularizar" el derecho propietario sobre las tierras y un plazo de 10 años -contabilizados desde la fecha de su promulgación- para concluir el proceso en todo el territorio nacional. En unos meses el término expira y el porcentaje de avance es muy bajo.

El saneamiento, como procedimiento técnico – jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de la propiedad agraria, no está cumpliendo sus objetivos esenciales, de manera que los conflictos por la tierra y el territorio se mantienen y constituyen una realidad incontrastable

A continuación presentamos una visión general acerca de la realidad del proceso de saneamiento de tierras en el departamento de Pando. Se trata de un esbozo inicial, por tanto asumimos las probables deficiencias que pueda tener.

Saneamiento en comunidades campesinas de Pando

Consideraciones generales preliminares

El norte amazónico de Bolivia, comprende actualmente el departamento de Pando y parte del territorio beniano, fue también parte del Territorio Nacional de Colonias, en otro momento histórico del país. A raíz de la denominada Guerra del Acre -principios del siglo XX- quedó totalmente reducido y pasó al Brasil gran parte de lo que fue el Territorio Nacional de Colonias. A finales de la década del 30 del siglo pasado, el escaso territorio que nos permitieron mantener pasó a constituir el departamento de Pando. Fue el último departamento de Bolivia en crearse con un área geográfica que abarca 63.827 km2. La división político – administrativa comprende 5 provincias; Nicolás Suárez, Manuripi, Abuná, Federico Román y Madre de Dios. La capital del departamento es la ciudad de Cobija, asentada en los márgenes del río Acre; hace poco cumplió cien años de su fundación.

El departamento de Pando se encuentra al norte del país, en plena región amazónica, por tanto goza de un clima tropical y húmedo. Es de los pocos en Bolivia que aún tiene abundante vegetación y bosque alto. La población está constituida por un heterogéneo conjunto de bolivianos originarios de los distintos departamentos, así como de extranjeros (particularmente brasileños) que decidieron echar raíces en esta zona paradisíaca. En ese contexto, la población pandina tiene origen diverso con una alta incidencia de población migrante.

Considerando el avance porcentual que tiene el proceso de saneamiento en el departamento de Pando, podemos establecer sin duda, que es mayor en relación a los otros departamentos del país, aunque existe un gran retraso en relación a lo planificado. Pese a la lentitud del proceso, se destaca la materialización del derecho a la tierra y al territorio -directamente relacionado con los recursos naturales, su uso y aprovechamiento- de campesinos e indígenas asentados en la amazonía norte de la geografía nacional.

Sin embargo de las deficiencias y vacíos existentes en la ley agraria vigente, la consolidación y distribución de tierras es una realidad tangible en el departamento. También se presentaron numerosos conflictos, algunos fueron superados en la vía administrativa, otros tendrán que recurrir a la judicatura agraria. Pero veamos de manera específica la realidad del saneamiento entre las comunidades campesinas, que es el objeto del presente esbozo.

Comunidades campesinas

Las comunidades campesinas de Pando, se organizaron a partir del siglo XIX en base a los grupos humanos que estuvieron sometidos a un sistema de explotación *sui*

generis: el enganche y el habilito en los centros de acopio de la goma y la quina. Ante la gran demanda en el mercado europeo, los barraqueros, impulsores de aquel sistema de explotación -bajo el amparo de distintos gobernantes-, mantuvieron grupos humanos en condiciones de extrema precariedad con el único propósito de usufructuar su fuerza de trabajo, en torno a la recolección de la goma, la quina y más recientemente de la castaña. Tanto el agrupamiento de los recolectores como su correspondiente desvinculación, constituyen procesos paulatinos y graduales. Durante los años 40 del siglo XX, el segundo proceso originó la organización sistemática de las comunidades campesinas en el departamento de Pando.

En la última década del siglo XX, el proceso se afianzó con las tareas de reivindicación por las tierras y la consolidación de las comunidades campesinas en el norte amazónico. De acuerdo al reciente diagnóstico realizado por Margoth Céspedes, acerca de la distribución interna de la tierra y la gestión territorial en el departamento de Pando, los primeros asentamientos se localizaron en áreas cercanas a Cobija y Porvenir, donde se organizaron las primeras comunidades campesinas. En la actualidad, según los datos que registra el INRA departamental -operadora oficial del proceso de saneamiento-, las comunidades dedicadas al trabajo de campo son 155, de acuerdo al siguiente desglose:

POLÍGONO	COMUNIDADES
01	26
02	16
03	08
04	40 (*)
05	08
06	14
07	11
08	12
09	18
10	02
TOTAL	155

(*) 20 comunidades tienen pericias de campo concluidas y se identificaron hasta la fecha otras 20 comunidades en el polígono 4, según información proporcionada por el Director Departamental del INRA.

Estado actual del saneamiento en comunidades

Si bien el proceso de saneamiento en Pando reviste un alto porcentaje de avance, arrastra un retraso respecto a la programación inicial. Para graficar el panorama, presentamos los siguientes esquemas por polígono que incluyen el número correlativo, el nombre de la comunidad, la superficie mensurada y considerada para fines de evaluación, la superficie a consolidar por efecto de la valoración realizada y, finalmente, el último actuado en el proceso:

Polígono 01

N°	COMUNIDAD	SUP. ETJ	SUP A CONSOLIDAR	ESTADO DEL PROCESO
01	10 de Noviembre	6318.0000	6752.8401	Sin pago precio de adjudicación predio San Juan.
02	Campesina Alta Gracia	5720.0000	7945.9673	Título sin registro en DD RR
03	Buyuyu	5424.1067	11500.2023	Para emisión de título
04	Católica La Cruz	4160.0000	11760.5432	Para emisión de título
05	Campesina Espíritu	5664.0158	12824.8016	Falta emitir Res. Modif.
06	Campesina Holanda	12943. 0143	15717.5730	Falta emitir Res. Modif..
07	Campesina San Francisco	5200.0000	12695.1394	Título inscrito en DD RR el 11/11/05
08	Campesina Soberanía	16640.0000	25103.5816	Falta ejecutoriar Resolución de Dotación para remitir a titulación
09	Campesina Usía	13296.8122	13296.8122	Título sin registro en DD RR
10	Chive	26519.9967	58807.1340	Para emisión de título
11	Curichón	13520.0197	18520.0229	Resta ejecutoriar Res. Sup.
12	Empresiña	5604.6258	5604.6258	Falta emitir Res. Compl. para compensación.
13	Filadelfia	9396.5005	17706. 8747	Para emisión de título
14	Gran Progreso	6240.0000	10548.3476	Sin Pers. Jurídica legalizada
15	Londres	4737.0779	5039.1464	Título sin registro en DD RR
16	Luz de América	13000.0000	16933.7161	Para emisión de título
17	Petronila	6204.3570	12383.8317	Falta ejecutoriar Resolución de Dotación para remitir a titulación
18	Planchón	6175.5431	6175.5431	Sin Res. compl., por no estar ejecutoriada el área de compensación.
19	Campesina Puerto Sucre	7280.0000	12475.4315	Título entregado
20	Purísima	6240.0000	10736.0260	Título sin registro en DD RR
21	Campesina San Antonio	2839.3686	6066.7174	Título inscrito en DD RR
22	San Antonio	8560.1755	10760.1756	Título sin registro en DD RR
23	Villa Bella	3494.7259	3494.7259	Sin Res. compl., por no estar ejecutoriada el área de compensación.
24	Villa Florida	15080.0000	30403.5765	Para emisión de título
25	Campesina El Lago	9180.0140	11908.4063	Resolución impugnada
26	Limón	10920.0000	14122.2160	Sin Res. Modificatoria.
	TOTAL		373.746.5154	

En el primer polígono, que agrupa a 26 comunidades, se emitieron 8 títulos ejecutoriales para un mismo número de comunidades, pero sólo en el caso de la comunidad campesina Puerto Sucre, se hizo entrega del título a los beneficiarios. Los títulos de 2 comunidades se encuentran registrados en Derechos Reales y otros 5 están en el largo proceso que supone el registro de predios comunales ante la Dirección de Derechos Reales. Los procesos de 6 comunidades se encuentran a la espera de la emisión de títulos ejecutoriales; en cambio a 3 comunidades les falta la emisión de resoluciones modificatorias y 3 no cuentan con resoluciones complementarias por no estar ejecutoriada

el área de compensación identificada. En otras 2 comunidades falta ejecutoriar la Resolución de Dotación.

En la comunidad Curichón resta ejecutoriar la Resolución Suprema correspondiente mientras que a la comunidad Gran Progreso, le falta presentar su personalidad jurídica. La comunidad El Lago impugnó una Resolución, y en el caso de la Comunidad 10 de Noviembre, resta el pago del precio de adjudicación por el predio San Juan.

Exceptuando a la comunidad Villa Bella, el conjunto de beneficiarios de las 25 comunidades, según manifestó el Director del INRA, consolidaron las 500 has. por familia. Respecto al porcentaje de avance del proceso de saneamiento en el polígono, indicó que bordea el 90%, en consecuencia queda por ejecutar alrededor del 10%.

Polígono 02

N°	COMUNIDAD	SUP. ETJ	SUP A CONSOLIDAR	ESTADO DEL PROCESO
01	Campesina Aguarenda	6152.2801	6152.2801	Título entregado
02	Campesina Alto Madero	12523.2173	13523.2173	Título sin registro en DD RR
03	Campesina Arca de Israel	19404.8229	19404.8229	Para emisión de título
04	Campesina Bella Brisa	11619.6854	20000.0000	Título sin registro en DD RR
05	Campesina Enarebena	9350.7827	18050.7227	Para emisión de título
06	Campesina Fortaleza	6178.3137	9836.2598	Se espera ejecutoria de R S.
07	Campesina Palmira	9919.8368	11597.8820	Título sin registro en DD RR
08	Campesina Puerto Consuelo	14349.4186	14349.4186	Título sin registro en DD RR
09	Campesina Reserva	14660.0359	24849.0772	Para emisión de título
10	Campesina Santa Fe	13063.5525	13063.5525	Título sin registro en DD RR
11	Campesina Santa Teresa	8362.6648	16362.8648	Para emisión de título
12	Campesina Gran Cruz	14739.8515	14739.8515	Título sin registro en DD RR
13	Loma Alta	25312.9348	25312.9348	Para emisión de título
14	Campesina Loma Velarde	8747.1372	8747.3720	Título sin registro en DD RR
15	Nueva Esperanza	18053.4264	18053.4264	Título sin registro en DD RR
16	Campesina Santa Crucito	10801.4149	10801.4149	Título sin registro en DD RR
	TOTAL		**244.845.0975**	

En el segundo polígono se entregó el título ejecutorial a la comunidad campesina Aguarenda. Existen 9 títulos ejecutoriales que se encuentran sin registro en la Dirección de Derechos Reales; el proceso de otras cinco comunidades se encuentra en etapa de titulación y sólo la comunidad Fortaleza espera el cumplimiento de la Resolución Suprema.

En este polígono, los beneficiaros de las 16 comunidades habrán consolidado las 500 has dispuestas por familia, cuando finalice el proceso de saneamiento que registra un avance aproximado del 90%.

Polígono 03

N°	COMUNIDAD	SUP. ETJ	SUP A CONSOLIDAR	ESTADO DEL PROCESO
01	Puerto Yaminahua Pueblo		25675.0166	Título entregado
	Indígena y Pueblo Indígena			
	San Miguel Machineri *			
02	San Pedro de Bolpebra *		10814.4669	
03	Campesina Biocéanica *		11500.0000	Título entregado
04	Tres Arroyos	16884.9833	16884.9833	Título entregado
05	Veracruz	18416.6496	18416.6496	Título entregado
06	Campesina Extrema	8688.0464	8688.0464	Título entregado
07	Campesina Molienda	6450.3825	6450.3825	Título entregado
08	Campesina Canahan	6791.0323	6791.0323	Título entregado
09	Nareuda	10024.7916	10024.7916	Título entregado
10	Campesina Puerto Oro	7882.9933	7882.9933	Título entregado
11	Campesina Mukden	23922.7229	23922.7229	Título entregado
	TOTAL		**147.051.0854**	

(*) El cuadro incluye a la TCO Yaminahua – Machineri y las dos comunidades que se encuentran al interior de la TCO, cuya superficie abarca las 47.989,4835 ha.

De acuerdo al informe emitido por la Dirección Departamental del INRA, el proceso de saneamiento de las ocho comunidades que se encuentran en el perímetro del Polígono 03, finalizó con la entrega de los Títulos Ejecutoriales a todos los beneficiarios. Sin embargo, está pendiente la compensación de tierras a las comunidades campesinas Puerto Oro, Mukden y Canahan.

Polígono 04

N°	COMUNIDAD	SUP. ETJ	SUP A CONSOLIDAR	ESTADO DEL PROCESO
01	Bajo Virtudes			Pericias de campo concluidas
02	Cachuelita Alto			Pericias de campo concluidas
03	Cachuelita Bajo			Pericias de campo concluidas
04	Campesina 5 de Agosto			Pericias de campo concluidas
05	Campesina Agua Rica			Pericias de campo concluidas
06	Campesina Buena Vista			Pericias de campo concluidas
07	Campesina Campo Ana			Pericias de campo concluidas
08	Campesina Castañera			Pericias de campo concluidas
09	Campesina Nueva Vida			Pericias de campo concluidas
10	Campesina Nuevo Triunfo			Pericias de campo concluidas
11	Campesina San José			Pericias de campo concluidas
12	Colorado			Pericias de campo concluidas
13	Mejillones			Pericias de campo concluidas
14	Nueva Esperanza			Pericias de campo concluidas
15	San José			Pericias de campo concluidas
16	San Luis			Pericias de campo concluidas
17	San Pedro			Pericias de campo concluidas
18	Santa Fe			Pericias de campo concluidas
19	Villa Marieta			Pericias de campo concluidas
20	Cocamita			Pericias de campo concluidas
	TOTAL			

La situación del proceso de saneamiento en el Polígono 4, representa el extremo opuesto del Polígono 03. El proceso aún en curso, se encuentra suspendido ante la falta de recursos económicos que permitan su conclusión. Según apreciación de Manuel Lima, Secretario Ejecutivo de la Federación de Campesinos de Pando, el avance de las pericias de campo en este Polígono bordea el 60%, apreciación que corroboró Rosell, Director Departamental del INRA. En consecuencia resta un 40% para la conclusión de las pericias de campo.

Al momento de elaborar este documento, las pericias de campo en este polígono se ejecutaron y concluyeron en las 20 comunidades descritas en el cuadro adjunto; sin embargo, están identificadas alrededor de otras 20 –suman 40 comunidades- entre las que se encuentran Sujal, Villa Fátima, Avaroa, Alto Bahía, Villa Rosario, Marapani y Limera, de acuerdo a la información verbal proporcionada por dirigentes de la Sub Central Cobija.

El reinicio de actividades en campo resulta incierto, varios factores inciden en el hecho, aunque el fundamental tiene relación con la falta de recursos económicos. En conformidad a la información proporcionada por el Lic. Rosell, resulta poco probable que se renueve el financiamiento por parte del PL 480. En ese contexto surgió

un "milagroso" ofrecimiento del Prefecto del Departamento, consistente en 210.000 dólares para cubrir los gastos que demande la conclusión de las pericias de campo, en el polígono. Si bien resulta urgente continuar y culminar las tareas, no es menos cierto que al interior de la Federación de Campesinos existen reparos para aceptar esa oferta, por las connotaciones que pueda tener.

Informes recientes se refieren a la existencia de un crédito de 18 millones de dólares -gestionado en esferas de gobierno- del Banco Interamericano de Desarrollo para cubrir gastos de saneamiento de tierras en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando. Según la Federación de Campesinos de Pando, se asignará más de un millón de dólares al departamento, cifra que permitiría concluir el proceso.

En el tema de las compensaciones por tierra insuficiente entre las comunidades del Polígono 4, el Director Departamental del INRA manifestó que existen alrededor de 100.000,0000 has. identificadas, para dotar a las familias cuyas parcelas en mensura, resulten con superficies menores a las 500 has.

Polígono 05

N°	COMUNIDAD	SUP. ETJ	SUP A CONSOLIDAR	ESTADO DEL PROCESO
01	Santa Rosa del Abuná	4538.0218	5044.6783	Título sin registro DD RR
02	Esse Ejja Las Amalias	3120.1753	3120.1753	Título entregado
03	Campesina Ingavi La Paz	12364.0110	21392.1645	Título con registro DD RR
04	Las Abejas	2543.9518	4342.4314	Título sin registro DD RR
05	San Javier	6526.7999	10096.4461	Falta ejecutoria de Res.
06	Primero de Mayo	3024.4460	4942.8108	Título sin registro DD RR
07	Derrepente	10577.6288	18997.0924	Para emisión Res. Sup.
08	Humaytá	4663.5758	7000.0042	Título sin registro DD RR
	TOTAL		74.935.8030	

En el Polígono 05 constituido por ocho comunidades, se entregó un sólo título ejecutorial a la Comunidad Esse Ejja Las Amalias. El título de la Comunidad Campesina Ingavi La Paz, cuenta con el registro en Derechos Reales. Los títulos de cuatro comunidades se encuentran a la espera de la gestión administrativa para proceder al registro de los predios en Derechos Reales. En el proceso de la comunidad Derrepente se requiere la emisión de la Resolución Suprema correspondiente y en la comunidad San Javier, falta la ejecutoria de resolución.

El conjunto de las comunidades y los beneficiarios de este polígono, llegaron a consolidar las 500 has dispuestas por familia. El grado de avance del proceso alcanza al 90%.

Polígono 06

N°	COMUNIDAD	SUP. ETJ	SUP A CONSOLIDAR	ESTADO DEL PROCESO
01	Campesina Nuevo Belén	10200 ojo	12765.4389	Para emisión Res. Sup.
02	Campesina San Pedro	11727.5334	26000.0000	Para emisión de título
03	Campesina Verónica	3005.7454	3005.7454	Título entregado
04	Karamanú Km. 35	8152.3915	14677.6360	Para emisión Res. Sup.
05	Nueva Vida	5652.0442	9000.0000	Título sin registro DD RR
06	Palacio	2834.8421	2834.8421	Sin Pers. Jur. legalizada
07	San Antonio Km. 60	14280.003	16554.6119	Para emisión Res. Sup.
08	Santa Elena	7079.5443	11901.0000	Para emisión de título
09	Santa Lourdes	6400.4638	6400.4639	Para emisión Res. Sup.
10	Santa Lucía Km. 86	13693.7873	26148.2298	Para emisión de título
11	Campesina Santa María Km. 80	15063.1958	15063.1958	Título entregado
12	Santa Rita Km. 73	10062.6723	12000.0000	Título sin registro DD RR
13	Villa Amazónica	11065.4254	13795.5310	Para emisión Res. Sup.
14	Villa El Carmen	9999.9999	10500.4469	Título sin registro DD RR
	TOTAL		**180.647.1417**	

De las 14 comunidades existentes en este Polígono, ya cuentan con títulos ejecutoriales las comunidades campesinas Santa María y Verónica, de acuerdo al reporte del INRA departamental. Los títulos de 3 comunidades: Nueva Vida, Santa Rita y Villa El Carmen, se encuentran en etapa de gestión administrativa para el registro correspondiente en Derechos Reales y un número similar de comunidades (San Pedro, Santa Elena y Santa Lucía), esperan el título de sus tierras. Falta la emisión de Resoluciones Supremas, para el caso de cinco comunidades: Nuevo Belén, Karamanú, San Antonio, Santa Lourdes y Villa Amazónica. Queda por entregar la personería jurídica legalizada a la comunidad Palacio.

En este Polígono, la mayoría de comunidades y beneficiarios disponen de las 500 has dispuestas, excepto la comunidad Lourdes.

Polígono 07

N°	COMUNIDAD	SUP. ETJ	SUP A CONSOLIDAR	ESTADO DEL PROCESO
01	Campesina Cayusal	7073.3276	7073.3276	Título sin registro DD RR
02	El Pallar	4705.5845	85000.0001	Título sin registro DD RR
03	Mangalito	4533.3189	4533.3189	Título sin registro DD RR
04	Barracón	4179.0954	5000.0000	Sin Personería Jurídica
05	Santa Rosa	6857.4480	8500.0000	Título son registro DD RR
06	Campesina Valparaíso	6047.6470	15.500.0000	Título sin registro DD RR
07	Gonzalo Moreno	4147.8988	4147.8188	Sin Personería Jurídica
08	Campesina Agua Dulce	2740.4651	19500.0001	Título con registro DD RR
09	Campesina Lago Victoria	7472.9998	12000.0000	Título sin registro DD RR
10	Las Piedras	4252.8594	51000.0000	Para emisión Res. Sup.
11	Iberia	2150.5466	2150.5466	Para notificación con Res. Administrativa.
	TOTAL		**137.905.0921**	

De las 11 comunidades que comprenden el Polígono 07, sólo el título ejecutorial de la comunidad campesina Agua Dulce cuenta con registro en Derechos Reales; en cambio falta realizar las gestiones en el caso de seis comunidades: Cayusal, El Pallar, Mangalito, Santa Rosa, Valparaíso y Lago Dulce. En el reporte del INRA, las comunidades Barracón y Gonzalo Moreno figuran sin personería jurídica; en el proceso de la comunidad Las Piedras está pendiente la emisión de la Resolución Suprema y Resolución Administrativa para la comunidad Iberia.

Las necesidades de tierra de las comunidades y titulares del Polígono se encuentran satisfechas en su totalidad, al haberse consolidado 500 has por familia, tal como se encuentra dispuesto.

Polígono 08

N°	COMUNIDAD	SUP. ETJ	SUP A CONSOLIDAR	ESTADO DEL PROCESO
01	4 de Junio	1983.1600	1983.1600	Sin Personería Jurídica
02	Campesina San Roque	3333.3998	3333.3998	Sin Res. compl., por no estar ejecutoriada el área de compensación.
03	Campesina Palma Real	8955.5934	8955.5934	Sin Res. compl., por no estar ejecutoriada el área de compensación.
04	Campesina El Sena	47509.7489	42344.8554	Emitir Res. Rectificatoria
05	Campesina San Antonio	23563.5890	22563.5890	Emitir Res. Rectificatoria
06	Campesina Pekín	9209.6239	1009.6239	Para emisión de título
07	Indígena El Turi	15060.5880	15060.5880	Falta ejecutoriar Resolución de Dotación para remitir a titulación
08	Campesina El Remanso	13604.0735	13604.0735	Falta ejecutoriar Resolución de Dotación para remitir a titulación
09	Campesina de Las Mercedes	16984.7138	16984.7138	Falta ejecutoriar Resolución de Dotación para remitir a titulación
10	Campesina Santa Rosa	22888.7501	22888.7501	Falta ejecutoriar Resolución de Dotación para remitir a titulación
11	Campesina Ranchito	3132.7585	6500.0000	Para emisión de título
12	Campesina Canadá	10757.1524	10757.1524	Falta ejecutoriar Resolución de Dotación para remitir a titulación
	TOTAL		**165.985.4993**	

El proceso de saneamiento en el Polígono 8, a la fecha muestra que no existe un sólo proceso que hubiera finalizado con la entrega del título ejecutorial correspondiente. Los trámites de las comunidades Pekín y Ranchito se encuentran en etapa de titulación. En las comunidades Indígena El Turi, Campesina El Remanso, Las Mercedes, Santa Rosa y Canadá, falta ejecutoriar la Resolución de Dotación y la carpeta predial para luego disponer la emisión de títulos ejecutoriales. En el caso de las comunidades San Roque y Palma Real, no se dispuso la emisión de Resolución Complementaria por no haberse ejecutoriado el área de compensación. En las comunidades El

Sena y San Antonio se necesita emitir una Resolución Rectificatoria, mientras que la comunidad 4 de Junio no presentó su personería jurídica.

En cuanto a la compensación por tierra insuficiente –menos de 500 has- corresponde a las comunidades Palma Real, San Roque, San Antonio y El Sena. Para ello existen tierras disponibles que se obtuvieron de manera consensuada entre las comunidades y terceros.

Polígono 09

N°	COMUNIDAD	SUP. ETJ	SUP A CONSOLIDAR	ESTADO DEL PROCESO
01	Kiosco	599.5041	599.5041	Emitir Res. Complem.
02	Campesina Irak	3412.7195	7817.4572	Título sin registro en DD RR
03	Abaroa	6792.2379	11125.5563	Título sin registro en DD RR
04	Indígena Florida	18000.0000	18000.000	Para emisión de título
05	Conquista	6111.3692	7115.7292	Para emisión de título
06	Deslinde	2243.9004	2243.9304	Sin Res. compl., por no estar ejecutoriada el área de compensación.
07	Campesina Los Mandarinos	8846.0693	11765.8123	Título sin registro en DD RR
08	Nacebecito	4247.2861	5500.0000	Para emisión de título
09	Campesina Campeones	9922.9385	13106.1973	Título sin registro en DD RR
10	Jerico	3145.8041	6557.7443	Para emisión de título
11	Campesina Batraja	4963.0236	14500.0000	Para emisión de título
12	San Antonio del Matti	13000.0000	13000.0000	Falta ejecutoriar Resolución de Dotación para remitir a titulación
13	Puerto Madre de Dios	2525.3616	2525.3616	Emitir Res. Complem.
14	Campesina Palestina	7181.6231	7181.6231	Falta ejecutoriar Resolución de Dotación para remitir a titulación
15	Campesina Cocal	7000.0000	7000.0000	Falta ejecutoriar Resolución de Dotación para remitir a titulación
16	Campesina Península	7500.0000	7500.0000	Título sin registro en DD RR
17	Litoral	5648.4433	5648.4433	Título con registro en DD RR
18	Motacusal	791.9545	2409.1891	Título sin registro en DD RR
	TOTAL		165.985.4993	

Las comunidades Irak, Avaroa, Los Mandarinos, Los Campeones, Península, Litoral y Motacusal, disponen de títulos aunque no cuentan con el registro en la Dirección de Derechos Reales. El proceso de otras cinco poblaciones: Indígena Florida, Conquista, Nacebecito, Jericó y Batraja, se encuentra en etapa de titulación. El título ejecutorial de la comunidad Litoral es el único registrado en Derechos Reales.

En el proceso de las comunidades San Antonio del Matti, Palestina y Cocal, falta ejecutoriar las Resoluciones de dotación para que pasen a la fase de titulación. Las comunidades Puerto Madre de Dios y Kiosco, requieren que se emita una Resolución complementaria. En el proceso de la comunidad Deslinde no es posible emitir la Resolución Complementaria por no estar ejecutoriada el área definida de compensación.

Las 18 comunidades que conforman el Polígono 09 llegaron a consolidar las 500 has que se tienen previstas por disposiciones vigentes, como tierra suficiente.

N°	COMUNIDAD	SUP. ETJ	SUP A CONSOLIDAR	ESTADO DEL PROCESO
01	Montevideo	13531.9490	13531.9490	Título entregado
02	Mapajo	8870.3427	8870.3427	Título entregado
	TOTAL		22.402.2917	

Este Polígono está conformado por las comunidades Montevideo y Mapajo, cuyo proceso concluyó con la emisión y la entrega de los títulos ejecutoriales correspondientes, al conjunto de beneficiarios. Las necesidades de tierra fueron cubiertas y no quedó pendiente ninguna compensación.

Estado actual del proceso de saneamiento

El siguiente cuadro resume el estado en que se encuentran los procesos agrarios que corresponden al saneamiento de las comunidades en el departamento de Pando:

N°	ESTADO DE LOS PROCESOS	CANTIDAD
1	Títulos entregados	18
2	Títulos con registro en DD RR	05
3	Títulos sin registro en DD RR	33
4	Procesos para emisión de títulos	21
5	Procesos para emisión de Res. Sup.	07
6	Para ejecutoriar Resolución Suprema	03
7	Procesos para emisión de Res. Rect.	02
8	Para emisión de Resolución Complementaria	02
9	Procesos sin Res. Complementaria por no estar ejecutoriada el área de compensación	06
10	Falta ejecutoriar Resolución de Dotación para remitir a emisión de título	10
11	Procesos sin Resolución Modificatoria	03
12	Para notificación con Resolución Administrativa	01
13	Resolución impugnada	01
14	Falta presentar fotocopia legalizada pers. jur.	02
15	Sin Personería Jurídica	03
16	Pericias de campo concluidas	20
17	Sin pericias de campo	20
18	Resta pago precio de adjudicación	01
	TOTAL PROCESOS	158 (*)

La superficie total a consolidar en los diez polígonos suma 1.513.504,0254 has. incluidas las superficies de la TCO Yaminahua – Machineri.

Dificultades en el proceso

Si bien el proceso de saneamiento en el departamento de Pando -como afirmamos y resaltamos con cierta frecuencia- es uno de los más avanzados del país, debemos indicar que a nivel nacional -Pando no es la excepción-, se convirtió en otro proceso característico de la justicia ordinaria, es decir lento, muy pesado y enteramente burocrático. La sobrecarga del proceso sin un fundamento válido y olvidando por completo el carácter social que tiene, lo único que ha logrado es la dilación y la inversión de recursos en cantidades desproporcionadas.

El proceso también es entorpecido por la alta dependencia que existe de las oficinas departamentales del INRA, respecto al INRA nacional. Otro elemento fundamental tiene que ver con los recursos humanos contratados más por el favor político que por su capacidad y cualificación. La falta de continuidad de los funcionarios contratados a plazo fijo, dependiendo de la fuente de financiamiento, incide sin lugar a dudas, en el ritmo que se le da a la gestión.

Consideramos imperiosa la necesidad de realizar una rápida revisión y determinar disposiciones que se estimen convenientes, al interior del actual gobierno. Es necesario que se abrevie el proceso de una manera abierta y transparente, para avanzar y terminar en tiempo razonable, porque ya se cumplirán los 10 años de su inicio. Entre las dificultades específicas que se presentan en el departamento de Pando, mencionamos las que siguen y que requieren una rápida solución.

1. Falta de recursos

El proceso de saneamiento en el Polígono 4 está estancado por falta de los recursos económicos necesarios para su conclusión. Al momento existen dos fuentes probables de financiamiento.

a) Recursos provenientes de la Prefectura. El Prefecto del Departamento hizo conocer la posibilidad de cubrir el financiamiento de las tareas de campo que restan en el Polígono 4, gestionando para el efecto 210.000 dólares, tal como hizo conocer a la Federación de Campesinos. Sin embargo, el desembolso de esos recursos estaría condicionado a la suscripción de un Convenio Interinstitucional entre la Prefectura y la entidad campesina, que comprende varias acciones, entre ellas, la gestión de aquellos recursos para cubrir las pericias de campo en el Polígono 4. El Comité Ejecutivo de la Federación, no está dispuesto a suscribir ese convenio bajo esos términos.

b) Recursos gestionados por el Gobierno Nacional. Recientemente, la Federación de Campesinos de Pando, fue informada por el Vice Ministro de Tierras, Alejandro Almaraz, de la gestión que realiza el Gobierno Nacional para conseguir algo más de 18 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo, para el proceso de saneamiento

en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando. De ese monto global, un poco más de un millón de dólares se destinaría al proceso de saneamiento en Pando. Estos recursos, de acuerdo a la fuente citada, se encuentran en actual gestión, la misma que demandaría unos 60 días más.

c) Fuentes Alternas. En una última reunión del Comité Ejecutivo de la Federación de Campesinos de Pando, se acordó buscar fuentes alternativas que financien por lo menos parcialmente, las pericias de campo en el Polígono 4. Entre las probables fuentes se identificaron a algunos municipios del departamento, cuyos ejecutivos están identificados como alcaldes campesinos. En la misma reunión también se determinó realizar las gestiones que se requieran para solicitar una contribución a estas autoridades. Lo importante, desde el punto de vista de algunos miembros de la Federación, es que de alguna manera se reinicien las pericias de campo, que es la prioridad en el Polígono 04.

2. Registro de títulos en Derechos Reales

Otra dificultad en la gestión de saneamiento de tierras, la identificamos con el registro de los títulos ejecutoriales en la Dirección de Derechos Reales. De acuerdo a la información proporcionada -con matiz de queja- por el Director Departamental del INRA en Pando, la gestión es enteramente pesada y hasta obstaculizada por los funcionarios de dicha repartición. Indicó que en varias oportunidades hizo la correspondiente representación, sin haber obtenido resultado alguno. Este extremo es de conocimiento de las autoridades jurisdiccionales que, por lo visto, no disponen acción alguna en contra de aquellos funcionarios negligentes de Derechos Reales, particularmente de la oficina de Cobija. El hecho no es desconocido para la Federación de Campesinos, que también expresó su molestia al respecto.

3. Mayor impulso a privados

Otra de las dificultades del proceso de saneamiento entre las comunidades campesinas –según el criterio de miembros de la Federación de Campesinos-, está identificada con la mayor celeridad que registra el proceso en el caso de los predios de particulares. Observan que la Dirección Departamental del INRA establece una notoria diferencia en tiempo cuando se trata de la gestión de predios privados, que es más expedita en detrimento de las comunidades campesinas, cuyos procesos requieren de más tiempo.

4. Caso de las concesiones forestales

Sin duda, los mayores problemas existentes en el proceso de saneamiento de tierras en el Departamento de Pando están relacionados con la existencia de concesiones forestales. La posición de los campesinos de Pando es clara al respecto. El actual Secretario Ejecutivo, Manuel Lima, indicó que el Congreso de Campesinos resolvió plantear la reversión total de las concesiones forestales, extremo respaldado por el

ampliado realizado en la comunidad Puerto Rico a fines de febrero y principios de marzo de 2006, y ratificado por el Directorio de la Federación.

El dirigente agregó que la Federación está realizando una serie de gestiones destinadas al logro de ese objetivo. Una de ellas es la solicitud al Gobierno para que disponga la conformación de una comisión que realice inspecciones oculares donde operan los concesionarios, a fin de constatar objetivamente la situación en la que se encuentran las áreas de explotación forestal.

5. Asentamientos extranjeros

Otro de los problemas que identificamos en el proceso de saneamiento, tiene relación con los asentamientos de extranjeros, que poseen tierras en el radio de los 50 kms. de frontera, aunque está prohibido de manera expresa en la Carta Magna, en el Art. 25. La existencia de ciudadanos particularmente del Brasil, es notoria en la franja, lo que preocupa a la Federación de Campesinos. El Secretario Ejecutivo manifestó que la organización realizó una solicitud similar a la que interpuso para el caso de las concesiones forestales, vale decir que pidió la intervención de las autoridades gubernamentales para que realicen inspecciones oculares, a fin de establecer en forma directa la existencia de los asentamientos.

A manera de conclusión

Después de realizar un breve análisis acerca del proceso de saneamiento entre las comunidades campesinas del departamento de Pando, gremio al que presta asesoramiento jurídico el CEJIS, fundamentalmente en el tema tierra y territorio, nos permitimos puntualizar los siguientes aspectos, a manera de conclusión.

Sin la intención de parecer reiterativos, indicamos que, pese al avance porcentual significativo en el saneamiento de las comunidades campesinas de Pando, el proceso marcha a un ritmo lento, si consideramos la planificación y la programación original que se definió para finalizar el año 2000.

Un conjunto de hechos y acciones contribuyeron a este resultado. Identificamos inequívocamente entre ellos, la pesada gestión administrativa derivada de un conjunto de disposiciones que se fueron cometiendo en el transcurso del tiempo. En lugar de establecer un procedimiento expedito y rápido, los funcionarios jerárquicos del operador oficial encargado del proceso, dispusieron lo inverso, olvidando completamente el carácter social que identifica al proceso agrario. La dependencia que existe entre la Dirección Nacional del INRA y las Direcciones Departamentales, obliga a ejecutar las disposiciones emitidas por la primera. Pando no es la excepción del sistema.

Otro elemento que influye negativamente en una adecuada gestión de los procesos agrarios, está relacionado con el personal contratado por la entidad estatal encargada del proceso y el tipo de contratos suscritos. Recordemos que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, es una entidad técnica especializada, por tanto requiere, para su adecuado funcionamiento, contratar personal cualificado en materia agraria. Por desventura para el proceso de saneamiento y los titulares de derechos ganados sobre las tierras que trabajan, contratar personal sin la formación adecuada ni la experiencia necesaria -en muchos casos- es y ha sido un factor que incidió en la lentitud del proceso.

Se suman los contratos a plazo fijo bajo el denominativo de consultorías comunes para una parte del personal profesional, que es el encargado de las tareas que demanda el saneamiento. La suscripción de este tipo de convenios generó no sólo la falta de continuidad en las tareas, sino también el cambio periódico del personal, atentando contra el seguimiento de las etapas del proceso.

Un hecho por demás significativo para las comunidades campesinas del departamento, es la cobertura casi total de la superficie de 500 has por cada familia, que fue el producto de una serie de reclamos y movilizaciones. De acuerdo a los reportes y a la información transmitida por el actual Director del INRA en Pando, existen tierras en cantidad suficiente para cubrir las necesidades de todas las comunidades.

Virtualmente, podemos decir que están cubiertas las necesidades de tierra de todas las familias campesinas, incluidas las que se encuentran en el perímetro del Polígono 4. Están identificadas más de 100.000 hectáreas de tierras fiscales, de acuerdo a la declaración del Director Departamental del INRA, para proceder a la compensación por tierra insuficiente, en los casos que se requiera.

Es necesario definir el destino de las concesiones forestales. El planteamiento que hizo la Federación de Campesinos de Pando, es razonable. Las inspecciones oculares a estos centros de explotación maderera parecen pertinentes y útiles, como mecanismos para determinar cual será el destino de todas y cada una de las concesiones.

Las tierras no pueden permanecer en poder de quienes las utilizan en forma parcial o simplemente no cumplen con la Función Económico Social que establece la Ley 1715, como fundamento para mantener el derecho sobre la concesión, en forma proporcional al tipo de trabajos que realizan sus titulares.

Otro aspecto de ineludible atención y solución, tiene que ver con los asentamientos de extranjeros en la franja de los 50 kms. Bajo ningún concepto debemos aceptar que ciudadanos extranjeros, cualquiera sea su nacionalidad y condición, sean propietarios de tierras en el espacio geográfico indicado, por prohibición expresa de la Constitución Política del Estado. Es imperativo que se proceda en consecuencia, si queremos preservar el patrimonio territorial del país.

¡Debemos decir basta a la mutilación del territorio boliviano! Resulta muy atina-

da la posición de la Federación de Campesinos de Pando, al plantear la necesidad de realizar inspecciones oculares a la zona, pero también debemos usar todos los mecanismos que sean pertinentes al logro de tal fin.

El proceso de saneamiento de tierras, en el departamento de Pando tiene un porcentaje de avance que bordea el 90%, según declaraciones del director de la entidad agraria departamental. En ese contexto, consideramos necesario reflexionar en profundidad acerca del valioso recurso tierra y preguntarnos qué hacer después que el proceso de saneamiento llegue a su fin.

CAPÍTULO X

PROPUESTAS

Desarrollo Rural:
Propuesta para la nueva Constitución Política del Estado
Centro de Estudios Juridicos e Investigación Social-CEJIS

Regimen de tierra y Territorio
Organizaciones sociales que conforman el Pacto de Unidad

Desarrollo rural

Propuesta para la nueva Constitución Política del Estado

Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
CEJIS

Bolivia, un país que tiene en su economía una importante base agrícola, por lo cual es prioritario que el Estado encare el problema del acceso a la tierra y el desarrollo rural de manera integral; más aún, considerando la diversidad cultural, étnica, de ecosistemas y económica que la caracteriza, precisa contemplar todos estos factores para definir políticas inclusivas y con respeto a las características de cada sector y región, que incluya promoción, manejo sustentable, además de recuperación de suelos.

Esta propuesta es formulada considerando la actual estructura de concentración de tierras, con el propósito de lograr mayor equidad en la estructura de la tenencia de tierras, a través del acceso exclusivo por indígenas y campesino que no la tienen o la tienen insuficiente, con el fin de garantizar el acceso a la tierra a aquellos que quedaron rezagados en la distribución de tierras, con la reforma agraria y tengan acceso a la misma, en áreas de posesión actual o en áreas fiscales, vía dotación.

Situación general

Partimos reconociendo que en el país existe concentración de tierras en pocas manos, por un lado, minifundios y campesinos sin tierra, por el otro. Aunque con la reforma agraria de 1953 fueron afectados el régimen de tenencia de la tierra buscando dar fin a las relaciones servidumbrales, gracias a que los propios campesino-indígenas empezaron a tomar las haciendas, esa redistribución se desarrolló más en la parte occidental y no tuvo la misma lógica de aplicación en la parte oriental del país.

En el oriente, debido a las relaciones económicas y de poder existentes, las políticas definidas con la reforma agraria, de conversión de los latifundios en empresas agropecuarias, y el reconocimiento de otras nuevas, las características propias de las organizaciones sociales y la existencia de tierras fiscales, no generaron una adecuada redistribución de la tierra.

Como consecuencia, en los 39 años de aplicación de la reforma agraria y los casi diez años de vigencia del saneamiento agrario, en el país sigue configurada una estructura agraria dual en la tenencia de la tierra, en la que el latifundio imperante en el oriente, pervive junto al minifundio generado en occidente que se está expandiendo también en el oriente, en los sectores de pequeños productores campesinos e indígenas. La estructura económica heterogénea y un sistema político tradicional monopolizado por grupos corporativos, no permiten la proyección nacional hacia un verdadero sistema democrático.

Continuar con un sistema inequitativo de distribución y redistribución de tierras, con la aplicación también inequitativa de sistemas económicos de producción que privilegian a pocos y empobrecen a la mayoría, significaría profundizar la problemática de tierras que, desde el siglo pasado, ha generado innumerables y violentos conflictos; significaría también forzar la migración masiva a las áreas urbanas que no han generado las condiciones para asimilar a esa población, y por último, ingresar a un proceso expansionista, con tendencias al monocultivo en el sector agro-exportador y despoblando el área rural (Romero, 2005: 106).

Sugerencias

Debe relanzarse la reforma agraria en su integralidad. El Estado, con el dominio originario de la tierra, tendría que garantizar su distribución y redistribución equitativa, de acuerdo a su capacidad de uso y las necesidades del país. Asimismo, el Estado debe promover el desarrollo rural con políticas de incentivo a la producción, además de los programas de capacitación, rescate y promoción del conocimiento tradicional, regulando las relaciones de intercambio campo-ciudad y las diferentes economías que conviven en el país, y la búsqueda de mercados.

El derecho a la tierra, debe ser reconocido como un derecho integral, que considere tierra productiva y aprovechamiento de los otros recursos asociados a ella. Así se recoge el criterio de integridad jurídica en el uso del suelo, dirigido a respetar el carácter integral de la naturaleza, cuyos elementos actúan de manera articulada y concatenada, realidad que debe reflejarse jurídicamente como base necesaria para garantizar el equilibrio ecológico, el uso integral de la tierra y el desarrollo sostenible.

El sistema debe respetar las posibilidades de acceso, según formas tradicionales, individuales, familiares, comunales, colectivas u otras, y permitir la participación de las mujeres, además de limitar el acaparamiento de tierras con control y regulación de la compra-venta, sobre todo a extranjeros en las zonas fronterizas, así se garantizará también la soberanía nacional.

Desde el momento en que se concibe la transición de la economía de subsistencia, a la economía de mercado, adquiere fuerza la noción de la tierra, como factor de producción al que se asocia el derecho propietario privado; empero, cuando se limita el alcance del derecho propietario al cumplimiento de una función social, se construye la categoría de función económico-social, articulando las dimensiones económicas y sociales de la cuestión agraria.

Considerando la diversidad étnica y cultural del país y el respeto a los derechos ambientales, hay que reconocer los derechos colectivos de ejercicio también colectivo- que corresponden a los pueblos indígenas y a la sociedad en general, de tal manera que sobre la cuestión agraria, se plantea la necesidad de incorporar en la estructura agraria los factores ambiental y étnico. Esta concepción parte del criterio que la tierra, el agua y el aire son indispensables para la vida humana y animal, y que los sistemas de gestión integrada de estos recursos, que son practicados por los pueblos indígenas, resultan apropiados para su conservación y la necesidad de recuperar esos sistemas integrados de gestión, de los recursos naturales, como un aspecto fundamental. Se plantea entonces la importancia de reconocer el derecho a la tierra y territorio, que ancestralmente ocupan los pueblos indígenas u originarios.

El derecho al territorio incluye la facultad de uso exclusivo y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables. Que la administración y gestión territorial se vaya a regir por las reglas de la comunidad o el pueblo, de acuerdo a sus usos y costumbres, el derecho a consulta previa e informada y la participación en los beneficios, con acceso a las instancias de gestión o dirección de esas actividades, sin que esto signifique renunciar al control social sobre las mismas y el reconocimiento del derecho preferente, para la explotación a favor de sus titulares; que permita a los pueblos indígenas desarrollarse con identidad, garantizando la vigencia plena de sus sistemas económicos tradicionales y de sus prácticas propias.

Profundizar y ampliar las bases jurídicas que permitan el reconocimiento al derecho integral al territorio indígena

Se trata de comprender el hábitat tradicional en la medida en que la relación de los pueblos indígenas u originarios, con respecto a la tierra, no se restringe a la actividad productiva, puesto que la tierra no es concebida sólo como un medio de producción, sino más bien como un espacio social, económico, cultural y político; por tanto, los derechos reconocidos deben contemplar esta integridad.

Siguiendo esta línea, otro derecho colectivo fundamental para las colectividades, es el derecho al desarrollo. La etapa superior de la Reforma Agraria supone el desarrollo sostenible de la estructura agraria, considerando todos sus componentes, entre los que están el económico, social, ambiental y étnico-cultural, etc.

El desarrollo de la biotecnología como instrumento para el bio-comercio impulsa-

1 Organización Mundial de Comercio.

do por la OMC[1] para el siglo XXI, incorpora nuevos elementos a la cuestión agraria entre los que se destacan las actividades de conservación de la biodiversidad, la investigación, el eco y etno-turismo, especialmente en áreas de riqueza de biodiversidad y paisajes exóticos, lo que plantea la definición de derechos, la participación en beneficios y la gestión de estos recursos, tanto desde el Estado como desde las poblaciones asentadas en esas áreas (Ibid: 107).

Otro derecho humano fundamental, el derecho a la alimentación, implica en la práctica, la garantía de acceso a los recursos de producción alimentaria. La seguridad alimentaria depende en gran parte de la garantía y mejoramiento de oportunidades de acceso a la tierra. Se puede estimular un crecimiento económico más rápido y de base más amplia, con un acceso más equitativo a la tierra, además sumado a otros activos para la producción, como el acceso a mercados, a créditos, a semillas, al agua y la tecnología, entre otros.

Para la conservación de la tierra, los recursos naturales y el desarrollo rural, también es necesario generar políticas de apoyo y control al trabajo de la tierra, respetando su capacidad de uso, la recuperación de suelos degradados y el mantenimiento y control de zonas frágiles. Para esto es conveniente recuperar y promocionar formas tradicionales de manejo de la tierra, como los sistemas de terrazas y otros medios para el desarrollo de la agricultura, los sistemas de riego, etc.

Garantizar el mantenimiento y la recuperación de conocimientos productivos de los pueblos indígenas y comunidades locales, su protección y la capacitación técnica, para ampliar sus conocimientos o adquirir nuevos, y apoyar la transición a prácticas agrícolas sustentables y ecológicas, que permitan construir economías locales y nacionales fuertes.

Asistencia pública para recuperar, fortalecer y mejorar sistemas de comercialización. Organización y fortalecimiento del mercado interno para garantizar a los productores campesinos locales, el acceso pleno a los mercados. Control de las importaciones para la estabilización de los precios internos que cubran los costos de producción, y control de la producción, a nivel nacional, para evitar la sobreproducción.

Acuerdos internacionales sobre productos básicos a escala internacional, para controlar la oferta y garantizar precios justos a los cultivos de exportación de los productores campesinos. Las medidas para mejorar precios y apoyar la diversificación agrícola, en lugar de la consolidación de los monocultivos.

Ejecutar programas de redistribución poblacional a zonas productivas. Diseñar un plan de clasificación de aptitud del uso del suelo, que sirva para la implementación de programas de asentamientos humanos, priorizando las áreas fronterizas y fomentando la diversificación agraria de acuerdo a la aptitud de la tierra a ocuparse.

Principios básicos

Se debe plantear un sistema alternativo en lo social y en lo económico, las propuestas de reforma sobre política de tierras y desarrollo rural, deben tomar en cuenta criterios como:

- Mantener el principio que el trabajo es la única fuente para adquirir y conservar la propiedad agraria, ya que el trabajo (en su concepción amplia) justifica el ejercicio del derecho a la tierra desde sus dos dimensiones: La producción agraria, debe garantizar el acceso a fuentes de trabajo e implementación de tecnología, en actividades de gran escala, sin perjuicio de las pequeñas y medianas propiedades, que deben sostenerse a base del trabajo, ya sea familiar o colectivo, que garantice su subsistencia, así como su derecho a la asistencia en capacitación técnica y acceso a la tecnología. La otra dimensión es la reconstitución de la territorialidad de las naciones originarias y pueblos indígenas, sobre la base del ejercicio de sus actividades tradicionales, para que con el concurso de sus integrantes se aúnen esfuerzos para ejecutar sus planes de desarrollo -partiendo de su identidad étnica- dirigidos a elevar sus condiciones de vida en el ámbito de sus propias cosmovisiones.
- Desarrollar mecanismos dirigidos a garantizar la distribución y redistribución de la tierra, posibilitando el acceso de sectores sociales mayoritarios y diversos de la sociedad boliviana, entendiendo que la propiedad de la tierra es un medio fundamental para garantizar su existencia.
- La incompatibilidad del latifundio con el interés social y el desarrollo económico, por lo que los procesos de reversión y expropiación son fundamentales, primero porque permitirán restituir las tierras a dominio de la Nación. La reversión corre sin indemnización debido al incumplimiento parcial o total de la función social o económico-social, el uso insostenible de la tierra y/o sus recursos naturales que garanticen su aprovechamiento integral, de acuerdo a las estrategias de desarrollo sostenible. El arrendamiento, en el entendido que la tierra es para trabajarla y no un bien para la generación de ingresos por sí misma, sin darle el valor de la producción y el incumplimiento de obligaciones impositivas, relacionadas con la propiedad rústica, por dos o más gestiones consecutivas. En el caso de la expropiación, una venta forzosa a la que se ve obligado el titular de un predio por utilidad pública, entre cuyas causas se encuentra el reagrupamiento para la redistribución y obras de interés público.
- La expropiación puede ocurrir por incumplimiento de una de las causales y proceder de oficio o a denuncia de cualquier persona, con lo que se garantiza el control social que permitirá la distribución y redis-

tribución de la tierra, continuando la nación como su propietaria, y el Estado encargado de su administración y de controlar el cumplimiento de las obligaciones por el derecho a la propiedad de la tierra. El Estado debe mantener el control, ya que la propiedad de la tierra no debe ser entendida con un carácter absoluto.

- La explotación racional de la tierra implica la obligación de proteger los recursos naturales, debiendo el propietario conservar espacios cubiertos de bosques, haciendo un uso y manejo sostenible de los recursos naturales.
- La función social de la propiedad, entendida como un medio que permite a sectores más vulnerables o que tengan insuficiente tierra, hacer uso de la misma, en la medida que les permita garantizar su existencia. Estos derechos se establecen para acceder a la tierra por la condición de pobladores del área rural, que precisan de un espacio para vivir, sin tener la obligación de trabajar a gran escala o hacer llegar al mercado sus productos, sino garantizar la subsistencia de su propietario.

En cuanto a los pueblos indígenas u originarios, la función social debe entenderse como el uso o aprovechamiento de la tierra o los recursos naturales, según los patrones culturales y espirituales del pueblo indígena u originario dueño del área, que contempla las áreas de residencia, aprovechamiento económico y las de uso tradicional y cultural.

- La función económica y social de la propiedad se expresa en la imposición de límites a propietarios de fundos agrarios, en tanto trabajen la tierra con producción dirigida al mercado, generación de empleo y proceso de desarrollo, en la tecnificación de las actividades productivas. Entendida además como un concepto integral, con áreas de trabajo aprovechadas y otras de protección del medio ambiente.
- El derecho propietario no absoluto de la tierra, garantizando que exista en la medida en que cumpla la función económico-social y el respeto de las normas de uso; la posibilidad de acceso a la tierra de aquellos que no la tienen o la tienen en superficies insuficientes, por el sometimiento a la reversión, en el entendido que la nación es la que tiene el dominio de la tierra y el Estado la entrega a particulares, siempre que cumplan con las obligaciones que manda la Ley.
- Garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Los aspectos de orden económico y ecológico deben ser considerados para un desarrollo rural sostenible, donde la economía sea un componente integral de la biósfera. Diseñar programas de desarrollo integral, para asegurar la satisfacción de las necesidades del presente, sin comprometer el futuro de las generaciones venideras.
- Fomento a la producción agraria y la distribución equitativa de sus productos, que se traduce en una norma programática que obliga al Estado a fomentar la producción agraria y el crecimiento económico, con un adecuado reparto de la riqueza, que incluye la tierra y otros bienes de producción. Por otro lado, también debe generar un modelo económico – social incluyente y en armonía con la naturaleza.
- Recuperación de conocimientos y capacitación técnica, para lo cual será necesario, incentivar, apoyar y/o crear formas alternativas de producción comunitaria y asociativa.
- Impulso a una agricultura sustentable que garantice la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria.
- La solidaridad. Son importantes las campañas nacionales e internacionales, para mostrar la riqueza biológica del país y el apoyo para las compras de productos ecológicos, a un precio más competitivo.
- La unificación de la jurisdicción agraria y ambiental, como instrumento para lograr la protección adecuada de los recursos naturales y el medio ambiente. Establecer competencias que hagan prevalecer una concepción más amplia, que permita garantizar la protección de los recursos naturales, los recursos hídricos, los conocimientos tradicionales, tierras y territorios, delitos agro-ambientales, etc. En cuanto al proceso, debe primar la aplicación de la oralidad con celeridad, concentración, identidad física del juzgado, derecho a la defensa, como única instancia; incorporar el pluralismo jurídico respetando las normas propias de las comunidades indígenas y locales.

Propuesta de contenido

Nueva Constitución Política del Estado

Dominio originario del Estado sobre las tierras

Las tierras son del dominio originario del Estado, por tanto le corresponde su distribución, reagrupamiento y redistribución, conforme a las necesidades económico-sociales, ambientales y de desarrollo rural[2].

Acceso y conservación de la propiedad agraria

El trabajo y la producción son la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, entendidos como el uso y aprovechamiento de la tierra con producción ecológicamente sustentable, generación de fuentes de empleo y de procesos de desarrollo tecnológico que deben cumplir la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, y constituirse en fuente de subsistencia y espacio de desarrollo

[2] Artículo 165, Constitución Política del Estado

socio-cultural, en otros tipos de propiedad individual y colectiva[3].

Distribución y redistribución de tierras

Es deber del Estado promover el acceso progresivo del campesino-indígena a la propiedad de la tierra, en forma individual, asociativa o colectiva y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicación, comercialización y asistencia técnica, con el fin de mejorar su ingreso y su calidad de vida.

La instancia administrativa nacional es la encargada de coordinar las políticas de desarrollo rural y de distribuir y redistribuir las tierras, así como de normar el uso y aprovechamiento adecuado del recurso tierra, de acuerdo a su aptitud de uso.

Dotación de tierras, privilegiando la función social

Se determina la preeminencia de la dotación, frente a la adjudicación de tierras fiscales, otorgando privilegio a la función social frente a la función económico-social, como garantía de la vocación del Estado boliviano.

Derecho integral al territorio

Se reconoce la integralidad del derecho al territorio originario, que incluye el derecho a la tierra, la administración y uso exclusivo de los recursos naturales renovables, la consulta previa e informada y la participación en los beneficios en la explotación de los recursos naturales no renovables; la facultad de aplicar sus normas propias al interior de esos espacios, para regular su uso, administrados por sus estructuras de representación propias y definir su desarrollo, de acuerdo a sus criterios culturales[4].

El territorio originario comprende, además de las áreas de producción, áreas de generación y desarrollo de los recursos naturales y áreas espirituales.

La ley regulará la forma de reconocimiento y formalización de los derechos colectivos, sobre territorios ancestrales o reconstituciones territoriales originarias, mediante procedimientos que garanticen su acceso y control, a favor de los pueblos indígenas.

Tipos de propiedad

El solar campesino y la pequeña propiedad se declaran indivisibles; constituyen el mínimo vital y tienen el carácter de patrimonio familiar inembargable, de acuerdo a ley; igualmente las propiedades comunarias y los territorios originarios, son indivisibles, inalienables, inembargables e imprescriptibles[5].

La mediana propiedad y la empresa agropecuaria, reconocidas por ley, gozan de la protección del Estado, en tanto cumplan la función económico-social, de acuerdo con los planes de desarrollo.

La ley fijará los límites y la extensión de la propiedad agraria, con el fin de frenar la concentración de tierras, así como la actividad agropecuaria extensiva; estableciendo las superficies indispensables, de acuerdo a las zonas agro-ecológicas, la capacidad de uso mayor de la tierra y su productividad, garantizando el acceso a tierras para la vivienda, el desarrollo y la producción, a la población boliviana.

Asentamientos humanos

El Estado fomentará planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica nacional, una mejor explotación de la tierra y los recursos naturales, contemplando prioritariamente las áreas fronterizas y otorgando a los nuevos asentados, facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y producción[6].

No se reconoce el latifundio

El Estado no reconoce el latifundio, entendiéndolo como la concentración de tierra improductiva en una persona natural o jurídica; la tierra debe cumplir una función productiva, integral para gozar de la protección del Estado.

Se establece como medio de recuperación de tierras, la reversión, en caso de demostrarse abandono parcial o total de la tierra, por incumplimiento de una función productiva.

Se reconoce la necesidad de la expropiación por interés social, como causa de necesidad y utilidad pública o cuando la tierra se encuentre concentrada, para su redistribución en unidades económico-productivas.

Fomento al desarrollo rural

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, incluyente, justo y solidario, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente, fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante dotación de obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica; promoverá y protegerá la producción nacional, teniendo como principio la soberanía alimentaria, el respeto al medio ambiente y la salud de los consumidores.

El Estado planificará y fomentará el desarrollo económico y social de las comunidades, pueblos indígenas y cooperativas agropecuarias, protegerá y promoverá las formas colectivas, asociativas y particulares de producción agrícola.

Incentivo a la producción sustentable

El desarrollo productivo debe ser sustentable e integral, tanto de la tierra como de los recursos naturales.

[3] Con base en el artículo 166, Constitución Política del Estado
[4] Con base en el artículo 171, Constitución Política del Estado.
[5] Artículo 169, Constitución Política del Estado.

Es deber del Estado incentivar la producción agropecuaria sustentable, impulsando políticas arancelarias ventajosas, créditos a los pequeños productores y protegiendo precios a la producción nacional, brindar servicios de crédito, capacitación técnica, infraestructura y maquinaria para el aumento de la producción agropecuaria

Producción interna como medida de soberanía y seguridad alimentaria

La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiera, comercial, transferencia tecnológica, de acceso a la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias, para alcanzar niveles de autoabastecimiento y soberanía alimentaria.

La seguridad alimentaria deberá alcanzarse desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícolas, pecuarias y otras; así como la soberanía alimentaria, garantizando la producción nacional.

Políticas de fomento para alcanzar soberanía alimentaria

El Estado definirá políticas de fomento a la producción sostenible, sobre la base del principio de soberanía alimentaría, dirigidas a:

a) Garantizar el acceso de campesinos u originarios a la tierra, agua, semillas y aprovechamiento de recursos naturales renovables.
b) Promover la diversificación productiva.
c) Priorizar la producción agropecuaria, para el abastecimiento del mercado interno.
d) Promover la participación de los productores y consumidores en la definición de políticas agrarias, referidas a la generación de alimentos sanos y ecológicamente producidos.
e) Incentivar la recuperación y uso de prácticas tradicionales de uso y aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales.
f) Emplear mecanismos de libre mercado que faciliten el desarrollo de la producción agraria sostenible y eviten la sobreproducción derivada de la competencia.
g) Proteger a productores y consumidores, en la importación de productos agrícolas y alimentos nocivos a la salud y al medio ambiente.
h) Reconocer el derecho a la alimentación y al desarrollo sostenible, como derechos fundamentales.

Apoyo financiero para garantizar seguridad alimentaria

De considerarse necesario, el Estado asignará fondos públicos para financiar investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades, que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola, con el fin de garantizar la seguridad alimentaría de la

población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos, por parte del público consumidor.

Protección de la producción nacional

El Estado promoverá acciones en el marco de la economía nacional e internacional, para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola, con el fin de proteger la producción nacional y su competitividad.

Regulación del recurso tierra

El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras, definiendo las aptas para producción agrícola, forestal u otras actividades productivas o de protección y definirá normas de uso de acuerdo a su potencial.

La producción está garantizada, siempre que se haga de acuerdo a la capacidad del suelo y se respete el medio ambiente para garantizar su conservación y desarrollo.

Es deber el Estado, recuperar zonas degradadas para su habilitación como tierras productivas o de protección.

Administración de tierras

El Servicio Nacional de Reforma Agraria, tiene jurisdicción nacional y es la instancia encargada de la administración del recurso tierra en el país.

Justicia agraria

El sistema de administración de justicia agraria y ambiental, con competencias que hacen prevalecer una concepción amplia, que garantiza la protección de los recursos naturales, los recursos hídricos, los conocimientos tradicionales, tierras, territorios y el medio ambiente.

Los procesos deben cumplir con los principios de oralidad, celeridad, concentración, identidad física del juzgado y derecho a la defensa; respetando el pluralismo jurídico, con la vigencia de las normas propias y autoridades de las comunidades indígenas, originarias o locales.

BIBLIOGRAFIAS:

BOLIVIA: Leyes, Decretos
2004 Ley No. 2650 del 13 de abril, Constitución Política del Estado.

ROMERO BONIFAZ, Carlos
2005 El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha. Santa Cruz: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social – CEJIS.

Régimen de Tierra y Territorio

Organizaciones sociales que conforman el Pacto de Unidad
CSUTCB = Confederación sindical Única de Trabajadores de Bolivia
CONAMAQ= Consejo Nacional de Ayllus y Marchas de Qullassuyu
CIDOB =Confederación de Pueblos Indigenas de Bolivia
FMCBB= Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolome Sisa
CPESC= Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
MST= Movimientos sin Tierra
APG =Asamblea del Pueblo Guaraní

El concepto de territorio tiene una connotación político administrativa: como espacio de reproducción cultural, económico y social de un pueblo o nación y para el ejercicio de la autonomía. En esta propuesta el concepto de tierra tiene relación con la propiedad, distribución, tenencia, acceso, uso y aprovechamiento.

1. Territorio: Recursos Naturales, Biodiversidad y Medio Ambiente

- Los planes de vida integrales y equilibrados (desarrollo sostenible) incluyen un conjunto de políticas destinadas a la conservación de los recursos naturales renovables y no renovables, determinando su utilización racional, de manera que permita satisfacer las necesidades de la población actual, sin poner en riesgo a las generaciones futuras.
- Toda extracción de los recursos naturales renovables y no renovables al interior del territorio plurinacional, está sujeta a procesos de consulta previa y obligatoria a las organizaciones sociales del lugar, garantizando procesos de prevención y control socioambiental y promoviendo la conservación de los ecosistemas.
- El dominio originario de los recursos no renovables es de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos. La propiedad de los recursos no renovables es compartida entre las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos y el Estado Unitario Plurinacional[1].
- Las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos participan en la toma de decisiones sobre todo el proceso de exploración, explotación, industrialización y comercialización de los recursos no renovables; esto implica derecho a la consulta vinculante a los pueblos y naciones que habitan en los territorios donde se encuentran estos recursos.
- Las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos co-admi-

[1] El dominio originario se entiende como la capacidad de decidir y disponer el destino de los recursos.

nistran, co-gestionan los recursos no renovables con el Estado unitario plurinacional. Asimismo, tienen participación equitativa en los beneficios provenientes del aprovechamiento de los recursos que existen en sus territorios y tienen derecho a la prevención, mitigación, compensación, reparación e indemnización por los daños socioambientales y culturales ocasionados por la exploración y explotación de los recursos no renovables.

- Antes de realizar cualquier exploración y explotación comercial de recursos naturales, deberán realizarse estudios participativos de impacto socioeconómico, ambiental y comunitario, que serán la base para la elaboración de los correspondientes planes de manejo, en caso que proceda la explotación o aprovechamiento.
- Los beneficios provenientes del aprovechamiento de los recursos no renovables que existen en los territorios indígenas originarios, se sujetan al principio de redistribución equitativa con justicia social para todo el país.
- En los territorios indígenas los recursos naturales renovables son de dominio y propiedad de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, siendo la decisión, el uso y aprovechamiento de los mismos exclusivos de éstos.
- Las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, en sus territorios tienen el dominio y la propiedad de la naturaleza, los ecosistemas, la biodiversidad, el recurso genético, así como los saberes y conocimientos. Es deber del Estado protegerlos y fomentarlos.
- El agua, por ser un bien social, de derecho humano y de salud, no debe ser concesionada, privatizada, ni exportada. El Estado, antes de desarrollar cualquier actividad de uso y aprovechamiento de este recurso, deberá consultar y consensuar con las comunidades indígenas originarias, campesinas y organizaciones sociales del lugar.
- La administración, gestión, control y manejo del agua debe ser de los pueblos y naciones indígenas, originarios, campesinos y organizaciones sociales del lugar, según sus usos y costumbres. Las instancias de decisión deben ser desde los directos beneficiarios y afectados. El uso y administración del agua no puede ser monopolizado para intereses privados.
- El Estado debe garantizar, regular y proteger el uso sostenible del recurso hídrico, libre de contaminación, con la participación de los pueblos y naciones indígenas originarios y campesinos y la población en general. La contaminación debe ser penalizada.
- En consenso con las comunidades indígenas originarias y campesinas del lugar, las áreas protegidas y de conservación deben ser identificadas y declaradas por el Estado Plurinacional como reserva de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos. Así mismo, deben ser administradas, controladas y manejadas por las comunidades indígenas originarias campesinas, en coordinación con el Estado.
- Las áreas de conservación deben ser manejadas y servir al desarrollo de los pobladores del lugar. Su manejo y conservación debe tener como fin asegurar el bienestar de la actual y futuras generaciones.
- Los recursos no renovables no deben ser privatizados ni concesionados bajo ningún título.
- El Estado deberá consultar y consensuar con las poblaciones del lugar y con las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos antes de establecer cualquier contrato de servicios para las operaciones hidrocarburíferas, mineras y de bioprospección.
- El Estado Plurinacional hará un registro, resguardo y regulación de la propiedad intelectual colectiva sobre los recursos naturales, genéticos y culturales de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos.
- El Estado Plurinacional prohíbe y evita el ingreso de semillas transgénicas. Evita, controla y sanciona la depredación o saqueo de nuestra biodiversidad.
- El Estado Plurinacional promueve la consulta, la participación y la corresponsabilidad en la conservación del medioambiente.
- El Estado controlará el uso de productos químicos en procesos productivos. El Estado promoverá la producción orgánica, la recuperación y conservación de las semillas nativas.

2. Tierra[2]

- Es misión del Estado Plurinacional y de las autonomías territoriales in-

[2] El régimen agrario de los últimos 50 años (Reforma Agraria, CPE, Ley INRA) privilegió la propiedad individual y la mercantilización de la tierra, lo que condujo a una extrema desigualdad en su distribución, a la injusticia social y el atraso económico en general del país. La nueva CPE encaminará la reversión de esta situación. Como principio básico establece el "dominio compartido" entre el pueblo y el Estado sobre la tierra. Desestimando la tradicional clasificación de la propiedad agraria, reconoce únicamente las tierras colectivas-comunitarias (a), y la tenencia individual de la tierra (b). Privilegia a las primeras y establece condiciones y obligaciones a la segunda.
a) El apoyo constitucional a las tierras colectivas-comunitarias se expresa por cuanto éstas son auto-administradas por la autoridad, sea de los territorios, sea de las comunidades campesinas. Además todas las tierras fiscales serán distribuidas de forma colectiva. Estos principios inducen a las comunidades campesinas, en las cuales prevalecen las propiedades de familias individuales, a incorporar las tierras tituladas a la administración comunal y superar así el minifundio.
b) La tenencia individual de tierras, si bien es reconocida por el Estado, está sujeta a cumplir condiciones y obligaciones que son más severas que las actualmente vigentes. Se mantiene al trabajo como fuente para acceder y conservar la propiedad, así como el cumplimiento de la FES; sin embargo, a ésta se agrega la obligación de cumplir con las normas ambientales. Respecto al latifundio, "no reconocido" en la actual CPE, éste será "prohibido", para lo cual se pone un límite de extensiones permitidas y se prohíbe la acumulación de propiedades.

dígenas originarias y campesinas promover la distribución equitativa de tierras, protegiendo los derechos y necesidades actuales y futuras de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos y el bienestar de toda la población.

- La tierra y el territorio son dominio de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos en el marco de la soberanía del Estado Plurinacional. El Estado Plurinacional y las naciones y pueblos tienen responsabilidad compartida en la preservación y conservación del medio ambiente.
- El Estado Plurinacional garantiza, protege y fomenta de manera preferente las diferentes formas de dominio y propiedad colectiva – comunitaria de la tierra.
- Las tierras, en los territorios de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, son de dominio colectivo-comunitario; son inembargables, intransferibles, impre scriptibles,inalienables, irreversibles, indivisibles y están exentas del pago de impuestos.
- En los territorios de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos la tierra es administrada según las normas, usos y costumbres de los pueblos y naciones que los habitan, con el apoyo del Estado plurinacional.
- El Estado Plurinacional dotará las tierras fiscales de forma exclusiva en favor de las comunidades campesinas y originarias indígenas sin tierra o con tierra insuficiente. Las tierras dotadas se sujetarán a los preceptos y normas del dominio colectivo-comunitario.
- Las dotaciones se efectuarán de manera consensuada con las comunidades indígenas originarias del lugar y bajo planificación integral que garantice el bienestar de la comunidad a través del aprovechamiento sustentable de la tierra y de los recursos naturales renovables y no renovables.
- El Estado Plurinacional reconoce la propiedad particular siempre que el propietario trabaje personalmente su tierra y cumpla la función económica social y ambiental. El límite máximo permitido para la propiedad individual será fijado en la Constitución Política del Estado y las extensiones que excedan esos límites, así como la acumulación de tierras en manos de personas particulares y jurídicas, son consideradas latifundio y serán revertidas al Estado Plurinacional.
- El Estado Plurinacional prohíbe el latifundio y la acumulación de la tierra.
- Se debe fomentar la equidad de género para la distribución de la tierra. El Estado Plurinacional y las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos deben garantizar la tierra y el territorio para las generaciones futuras de los mismos.
- Las tierras que no cumplan la función económica social y ambiental serán revertidas para dotarlas a los pueblos y naciones indígenas originarias y campesinas.
- El Estado prohíbe la venta de tierra a los extranjeros y a las empresas nacionales con capital extranjero. Además, revertirá las tierras que están en manos de extranjeros que atentan contra el medioambiente y los derechos humanos.
- Se prohíben los asentamientos de extranjeros en el territorio boliviano.
- La conservación y de creación de áreas protegidas privadas no puede utilizarse como excusa para la concentración de la tierra y la existencia del latifundio. Siendo que no justifican el cumplimiento de la función económica, social y ambiental. En estos casos las tierras deben ser revertidas.

La presente edición se terminó de imprimir
el mes de Febrero de 2007
en los Talleres de
Industrias Gráficas SIRENA
Calle Manuel Ignacio Salvatierra N° 240
Tel.: 3366030 • Fax: 3347774
Casilla de Correo 2323
e-mail: imprentasirena@cotas.com.bo
Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

Fe de erratas

1.- Página 2 donde dice Telf.: 352 714 debe decir Telf.: 353 2714

2.- En la pagina 20 y en la 201 dice invetrigador debe decir:
Abogado, **investigador** de la problematica indígena, Analista social y
1er. Asambleista Constituyente por Santa Cruz.

3.- Página 290 el título del mapa es Demanda Chiquitana de TCO Esecatato Auna Kitxh.