Pueblos indígenas
y conflictos de tierras

Pueblos indígenas y conflictos de tierras

El caso de la CIRABO
y la III Marcha por la Tierra, el Territorio
y los Recursos Naturales

Arturo D. Villanueva I.

Este documento se ha realizado con la asistencia financiera de la Comunidad Europea. Los puntos de vista que en él se exponen reflejan exclusivamente la opinión del autor y por tanto, no representa en ningún caso el punto de vista oficial de la Comisión Europea.

Esta publicación cuenta con el auspicio de:

Comisión Europea
Consorcio Equidad
ICCO: Organización Intereclesiástica de Holanda para la Cooperación al Desarrollo
EED: Servicio de las Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo

FUNDACIÓN TIERRA
Calle Hermanos Manchego Nº 2576
Telfs: (591-2) 243 0145 - 243 2263
Email: fundaciontierra@ftierra.org
Página Web: www.ftierra.org
La Paz - Bolivia

Diseño de Tapa: Plural Editores
Edición: Carlos Sotomayor
Fotografía:

© FUNDACIÓN TIERRA – Arturo Villanueva I.
Primera edición, julio de 2004

ISBN: 99905-0-555-1
DL: 4-1-1030-04

Producción:
Plural editores
Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador
Teléfono 2411018 / Casilla 5097, La Paz - Bolivia
Email: plural@acelerate.com

Impreso en Bolivia

Índice

1. Introducción 13

2. Metodología y objetivos del estudio 17
   2.1 Identificación del problema 17
   2.2 Objetivos de la investigación 17
   2.3 Fuentes de información y recolección de datos 18
   2.4 Metodología y actividades del estudio 21
   2.5 El abordaje de los derechos humanos en el estudio 22

3. El escenario contextual 27
   3.1 Recuento reprospectivo de los conflictos a nivel nacional y las medidas gubernamentales 27
   3.2 El referente contextual próximo de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales 36
      3.2.1 El marco normativo nacional 40
      3.2.2 La historia reciente: Las movilizaciones, planteamientos y demandas de pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas 44
      3.2.3 Las corrientes de pensamiento y tendencias en pugna 48

4. Inventario de la problemática y los puntos de conflicto 57
   4.1 Demandas y logros de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales 58
      4.1.1 El proceso de organización, los planteamientos y las demandas de la III Marcha 58

4.1.2 Acuerdos y resultados del Convenio de Montero de 15 de Julio del 2000 66
4.1.3 Aspectos de la Plataforma indígena-campesina no considerados en el Convenio de Montero 74
4.2 Los derechos a la tierra y el territorio: el caso de la CIRABO 77
4.2.1 Breve descripción organizativa de la CIRABO 77
4.2.2 Características socio-económicas de los pueblos indígenas que forman parte de la TCO TIM II 78
4.2.3 Recuento del caso presentado en relación al saneamiento de la TCO TIM II 82

5. La aplicación y cumplimiento de la Ley INRA, el Decreto Reglamentario y las disposiciones administrativas conexas, en el proceso de saneamiento de tierras 91
5.1 El territorio indígena multiétnico II (TIM II): irregularidades y anomalías en la aprobación, aplicación y cumplimiento de normas y procedimientos agrarios 92
5.2 Algunos vacíos legales 112

6. Riesgos potenciales a futuro 115

7. Algunas conclusiones 119

8. Bibliografía y documentación 125

Presentación

Arturo D. Villanueva I., es un ciudadano boliviano que ha dedicado su vida al servicio de los pueblos indígenas-campesinos del país. Profesional altamente competente, cuidadoso en sus observaciones y comprometido en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y de los pueblos originarios de nuestra patria.

Este estudio forma parte de las investigaciones que la Fundación TIERRA promueve sobre las violaciones de los órganos públicos y de los grupos de poder a los derechos explícitamente reconocidos a estos pueblos indígenas al acceso, tenencia y uso de la tierra-territorio, por las leyes en vigencia, particularmente la Ley INRA. La publicación es parte de la serie de estudios que desde hace dos años venimos realizando en el marco del programa País Bolivia-Consorcio EQUIDAD, auspiciado por la Unión Europea.

Gran parte de lo relatado en este meticuloso estudio de Villanueva, es fruto de su trabajo como especialista a cargo del tema, en el Defensor del Pueblo de Bolivia, donde desempeña sus funciones profesionales desde hace cinco años. Esta publicación cuenta con la expresa autorización de esta institución.

Si bien pareciera que el tema tratado en el estudio ya es cosa del pasado –las razones que originan la III Marcha Indígena y los hechos posteriores sucedieron durante los años 2000 y 2001– su actualidad, pertinencia y utilidad es incuestionable.

El lector encontrará abundante información, descripción de los hechos y análisis de la problemática aún irresuelta para la titulación de

las Tierras Comunitarias de Origen del Territorio Indígena Multiétnico II (TIM II) y del permanente conflicto con las barracas gomero-castañeras de la región amazónica. Está claro que el conflicto no es únicamente por el acceso a los recursos naturales, sino por la conquista al derecho de la ciudadanía plena de estos pueblos indígenas, tarea en la que la Fundación TIERRA, junto con otras organizaciones e instituciones, está comprometida.

Miguel Urioste F. de C.
Director de la Fundación Tierra

Resumen

La problemática central de la investigación está relacionada a la situación de los derechos de acceso a la tierra y territorio de los Pueblos Indígenas de las tierras bajas de la Amazonía, y a la forma cómo sus organizaciones representativas actuaron entre los años 2000 y 2001 para reclamar la atención gubernamental sobre sus demandas.

La investigación cuyos resultados se presentan a continuación, estuvo enmarcada por cuatro hechos que confluyeron en dicha coyuntura:

a) La aprobación y emisión de disposiciones normativas, medidas gubernamentales y resoluciones administrativas relativas al régimen agrario y el saneamiento de tierras.
b) La realización de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales, protagonizada por organizaciones indígenas, campesinas y de colonizadores de las tierras bajas.
c) La implementación y aplicación de disposiciones administrativas y procedimentales en el saneamiento de tierras que provocaron reacciones de rechazo principalmente en la región amazónica del país, y;
d) La movilización y pronunciamiento de la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO), que al mismo tiempo de denunciar diversas irregularidades y anomalías en el proceso de saneamiento de la TCO Territorio Indígena Multiétnico II (TIM II) y rechazar a la aprobación del D.S. 25532 por el que se pretendía convertir las barracas gomero castañeras en concesiones forestales no maderables, también dio origen a la III Marcha Indígena y campesina mencionada anteriormente.

En este escenario contextual, la investigación efectúa un diagnóstico de la problemática que da cuenta del marco general de disputa que caracterizó el desempeño gubernamental y la III Marcha, y también permitió analizar y contribuir al restablecimiento de los derechos, respecto del caso denunciado por la CIRABO.

Por otra parte, el estudio permite apreciar que la aprobación de instrumentos legales (incluidas reglamentaciones que regulan las disposiciones aprobadas), ha dado lugar a un nuevo marco de acción y reordenamiento para los derechos de acceso, uso y propiedad de la tierra y los recursos naturales. Sin embargo, si éstos son percibidos o asociados a intereses sectarios o que no responden a la normativa vigente, ello suele provocar el surgimiento de diversas manifestaciones de inconformidad sobre las normas que habían sido aprobadas.

Aunque lo deseable sería esperar que las leyes sean acatadas y aplicadas sin mayores dificultades, aquellas reacciones no son un fenómeno extraño al comportamiento social y político de Bolivia. Así como no siempre se ponen en vigencia medidas que satisfacen y responden a los intereses del país, tampoco es extraño que surjan manifestaciones de desacuerdo y descontento.

Por ello, es recurrente en nuestra historia que la aplicación de la legislación existente, como la aprobación de nuevos instrumentos que buscan operativizar, funcionalizar o precisar las medidas adoptadas, haya provocado reacciones de diverso tipo (que generalmente responden a los intereses de los sectores que se consideran afectados). Peor aun si la aprobación y emisión de medidas sólo beneficia a alguno de los sectores o está asociada al poder económico y político del país.

Es por ello que en contraposición a esa tendencia discriminatoria, surjan movimientos cuyo propósito es replantear, anular o favorecer cambios que puedan perfeccionar y hacer más equitativas las disposiciones cuestionadas.

Este es precisamente el caso de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales, cuya interpelación contrajo la firma de un Convenio gubernamental que es analizado como parte del escenario de conflictos que indígenas y campesinos plantearon al Estado a mediados del año 2000. Pero también lo es el caso de la CIRABO, puesto que nuevas disposiciones reglamentarias y administrativas, así como irregularidades en el proceso de saneamiento de la TCO TIM II, provoca-

ron el incumplimiento, distorsión o mala aplicación de la Ley INRA y su Decreto Reglamentario.[1]

Sobre la base de este marco general de disputa, en la que se denuncia la violación de derechos sobre el acceso a la tierra y el territorio de pueblos indígenas, el estudio busca esclarecer e identificar las causas y manifestaciones de las diversas anomalías y conflictos originados en la vulneración de la Ley 1715 y su Decreto Reglamentario.

Para ello, el análisis de las demandas y logros de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales ofrece el marco global de desenvolvimiento de la problemática y permite apreciar de manera más amplia y comprensiva el escenario de las disputas y los puntos de conflicto. En lo que corresponde al caso de la CIRABO, el estudio está orientado a establecer y demostrar la vulneración de los derechos colectivos de los pueblos indígenas representados por dicha organización. En esa medida, si bien los resultados de la investigación confluyen y se concretan en la identificación y análisis de los casos de violación de derechos colectivos planteada y denunciada por la CIRABO (y de ese modo facilitar medios para su protección, restitución y vigencia); a su vez, también espera aportar en el conocimiento y diagnóstico del estado de los derechos indígenas, relacionados a los aspectos de tierra y territorio, sobre la base del análisis de la III Marcha.

1 Referencias relacionadas con disposiciones atentatorias al marco legal y conflictos de tierras en las regiones bajas de Bolivia para ese periodo del año 2000, pueden ser encontradas por ejemplo en: Periódico La Razón de fechas 16, 19, 23 y 27 de marzo; periódico Presencia de 12, 13 y 14 de julio y; boletines Nº 18 y Nº 19 del FOBOMADE.

1. Introducción

El año 2000 marca un nuevo hito histórico en el proceso de demandas, movilizaciones sociales y luchas de diversas organizaciones populares del país, puesto que en los meses de abril y septiembre se producen acontecimientos de tal envergadura, que la gobernabilidad y el orden estatuido son interpelados al punto de poner en duda su estabilidad.[1]

En ese contexto, las movilizaciones de campesinos, colonizadores e indígenas de Bolivia no pasan precisamente desapercibidas. Junto a las largas semanas de paralización y bloqueos camineros que tienen por protagonistas principales a los productores de coca del Chapare por una parte, y los colonizadores, mujeres campesinas y la CSUTCB, por otra; también se produce una III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales, que es realizada por pueblos indígenas, campesinos y colonizadores de la tierras bajas del país.

Es precisamente este escenario de convulsiones sociales que enmarca la realización de la investigación, cuyos resultados se presentan en este trabajo. Sin embargo, es claro que no se trata de movilizaciones sociales espontáneas que surgen inesperadamente. En el caso de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas de las tierras bajas (que constituyen el sujeto de atención de este trabajo), responde a un proceso de acumulación de varios años, pero que paradógica-

1 Recuérdese por ejemplo la revuelta cochabambina denominada "la guerra por el agua" en el mes de abril, o las movilizaciones y bloqueos de caminos que paralizaron por varias semanas el país en el mes de septiembre.

mente en tiempos históricos, puede decirse que es ágil, dinámico y hasta fugaz.

Sucede que a medida que fueron transcurriendo los años, aquel inicial optimismo con el que se había recibido la Ley INRA, ahora se convertía en quejas, impugnaciones, cuestionamientos y demandas cuyo trasfondo era la convicción de que, en el transcurso de la aplicación y ejecución de la ley, se habían introducido regulaciones que entorpecían y desvirtuaban su espíritu original. Es decir, el proceso de saneamiento y titulación de tierras estaba sufriendo un considerable retraso[2], pero además se estaban identificando una serie de irregularidades en la aplicación y cumplimiento de las normas y procedimientos. Ello significa que se estaba dando lugar a la violación de derechos que afectaba principalmente a los pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas de Bolivia; y también existía el convencimiento de que los instrumentos normativos y regulatorios, estaban siendo aplicados incorrectamente y se habían aprobado otros cuya legalidad y adecuación a normas superiores eran cuestionables[3].

Uno de los ejemplos que refleja dicha violación de derechos, es el de la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO), cuya organización decide llevar adelante una queja que es presentada al Defensor del Pueblo, denunciando que el proceso de saneamiento de la TCO TIM II, adolecía de diversas irregularidades y anomalías que iban en contra de sus derechos.

Sobre la base del acompañamiento y seguimiento a estos acontecimientos (incluida la III Marcha) que indudablemente han contraído

---

2 Tómese en cuenta que la Ley INRA aprobada en 1996, ordenaba titular en un plazo de 10 meses las 16 demandas territoriales presentadas hasta el momento de su promulgación.

3 A este respecto y para ampliar ejemplos relacionados con casos irregulares en el cumplimiento y aplicación de la Ley INRA en el proceso de saneamiento, ver por ejemplo:
Romero B. Carlos. *Territorios indígenas en la Amazonía boliviana.* En: Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Año 3, No. 6. Enero/abril 1999. CEJIS. Santa Cruz de la Sierra. pp. 7-31.
Tamburini, Leonardo. *Un nuevo despojo se consuma en los territorios indígenas.* En: Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Año 2, No. 4. Julio/octubre 97. CEJIS. Santa Cruz de la Sierra. pp. 19-28.
Tamburini, Leonardo. *Monte Verde: retrospectiva de conflictos.* En: Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Año 3, No. 6. Enero/abril 1999. CEJIS. Santa Cruz de la Sierra. pp. 32-46.

cambios en la vida de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas de la Amazonía, esta investigación responde a la necesidad de visualizar y comprender de la manera mas completa posible, aquellos aspectos que derivan en la violación de los derechos de pueblos indígenas y comunidades campesinas, relacionadas con el acceso y propiedad a la tierra y el territorio.

A ese efecto, el trabajo contiene básicamente los siguientes aspectos:

- La metodología, en que se desarrollan sucintamente los objetivos, el método de investigación, las fuentes de información utilizadas, las actividades desarrolladas y un breve punteo de abordaje al concepto de los derechos humanos;
- Un capítulo de contextualización de la problemática, cuyo propósito es esbozar el escenario de desenvolvimiento de los hechos, en el que se incluye un análisis e interpretación del proceso de conflictos de los últimos años, así como un recuento de lo sucedido en el año 2000 (como referente inmediato de la III Marcha y el caso de la CIRABO);
- Un diagnóstico general en el que se sistematiza, ordena e identifica las diversas manifestaciones y áreas de conflicto que originan la violación de los derechos de pueblos indígenas y comunidades campesinas de la Amazonía boliviana, y que surgen como consecuencia de la aprobación, aplicación y/o incumplimiento de leyes y normas regulatorias en materia agraria (específicamente relacionadas con el saneamiento de TCOs). Este capítulo ha sido estructurado en base al análisis de las demandas y los logros de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales que se originó a fines del mes de junio de 2000 en Pando, pero también de su vinculación con el caso de la CIRABO, cuyo proceso está indisolublemente ligado a esas demandas de la III Marcha;
- En el quinto capítulo, en atención al caso de la CIRABO, se realiza un recuento y se identifican diversas irregularidades y anomalías en el proceso de saneamiento de la TCO TIM II. Este capítulo incluye el análisis de las irregularidades y anomalías identificadas, un acápite relacionado con algunos vacíos legales en el marco normativo agrario y un punteo de riesgos potenciales que durante la realización del estudio se preveía que podrían surgir en el proceso de saneamiento;

- Finalmente, también se esbozan algunas conclusiones resultantes del estudio.

Es importante mencionar que este trabajo ha supuesto un esfuerzo de seguimiento y sistematización de la problemática, cuyos principales productos han servido de insumos para el Defensor del Pueblo; Institución a la que agradezco por haberme encomendado originalmente la realización de la investigación. Sin embargo, debo señalar expresamente que su contenido sólo refleja el criterio del suscrito y no compromete en absoluto la posición institucional del Defensor del Pueblo. Este documento (cuyo contenido ha sido revisado para proceder a su publicación por la Fundación TIERRA), ha sido presentado originalmente como Tesina en la Universidad de la Cordillera, para el Diplomado Superior en Derechos de los Pueblos Indígenas que se cursó entre los años 2000 y 2001.

Al margen del producto académico contenido en los siguientes capítulos (resultado del seguimiento presencial de los acontecimientos y eventos relacionados con la problemática; la investigación, acopio y sistematización de la información y los estudios relacionados con el tema; así como de la simbiosis de métodos de investigación social y de la "investigación de oficio" que corresponde a las atribuciones del Defensor del Pueblo); confío que ahora también pueda servir como un aporte en el conocimiento y la construcción de las ciencias sociales en el país.

2. Metodología y objetivos del estudio

2.1 Identificación del problema

Tres son las preguntas principales que han orientado la investigación:

- ¿Cuál es la situación actual de los derechos humanos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas de la Amazonía, relacionados con la problemática de tierra y territorio?;
- ¿Cuáles son las áreas de conflicto y las situaciones más frecuentes de violación de los derechos humanos (referidos a la problemática de tierra y territorio) en el caso relacionado con la CIRABO?;
- ¿Cuáles son las anomalías e irregularidades originadas en una mala aplicación de la Ley INRA, su Decreto Supremo Reglamentario y las disposiciones administrativas colaterales?

2.2 Objetivos de la investigación

Para responder a esas interrogantes, se plantearon los siguientes objetivos:

- Establecer un diagnóstico de situación sobre la problemática de los derechos indígenas de las tierras bajas de Bolivia relacionados a la tierra y el territorio, a fin de establecer posibles vulneraciones de sus derechos;

- Identificar las áreas, manifestaciones y aspectos que están provocando la vulneración de los derechos colectivos de pueblos indígenas y comunidades campesinas, en lo relacionado con la tierra y el territorio;
- Analizar las demandas y logros del Convenio de Montero, que surge como efecto de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales;
- Establecer si existe una correcta aplicación de la Ley INRA y su Decreto Reglamentario en el proceso de saneamiento de la TCO TIM II, cuyo caso fue presentado por la CIRABO.

Para ello, el estudio ha supuesto la complementación de los métodos de la "investigación de oficio" que el propio Defensor del Pueblo desarrolla en el marco de sus atribuciones y responsabilidades, con la metodología de investigación de las ciencias sociales que se expone mas adelante.

Al integrar ambas metodologías para la recolección de datos, para el análisis y para la elaboración de los resultados; se ha buscado favorecer un tratamiento integral y más completo de la problemática. El producto de esta integración sirvió tanto para proveer los elementos de juicio necesarios hacia la restitución de los derechos vulnerados, como para elaborar un diagnóstico de situación sobre el estado de los mismos en las poblaciones indígenas de la región amazónica. Es decir, se pretendía facilitar los medios para atender adecuadamente los requerimientos y demandas planteados por los pueblos indígenas; pero también contar con un diagnóstico analítico de la problemática.

2.3 Fuentes de información y recolección de datos

La investigación ha contemplado los siguientes *escenarios fundamentales de consulta y recolección de información:*

a) *Información oficial* emergente de los "Requerimientos de Informe escrito" demandados por el Defensor del Pueblo a las autoridades e instituciones competentes en materia del estudio.
En este campo, la investigación y la metodología se sujetaron a los procedimientos, formato y plazos que el Defensor del Pueblo

tiene estipulados en su Reglamento sobre investigaciones de oficio. Cobra especial relevancia el diseño y elaboración del contenido de los cuestionarios para los Requerimientos de Informe que se solicitaron. Debe tomarse en cuenta que era fundamental mantener el procedimiento por escrito del Defensor del Pueblo, para evitar distorsiones en la recepción y sistematización de la información proporcionada oficialmente. La información obtenida por este medio, sirvió para establecer (principalmente a nivel legal, pero también social), las situaciones y los casos en los que existió vulneración de derechos (por incumplimiento, mala aplicación y/o distorsión de las normas establecidas), en lo relacionado al acceso a la tierra y el territorio de los pueblos indígenas. Consultas y entrevistas personales en este caso no fueron recomendables, en vista de que el propósito era obtener un informe oficial.

b) *Información documental (primaria y secundaria) y entrevistas* con instituciones y personas especializadas (no oficiales) en el tema del estudio.

A este nivel, lo que se buscó fue obtener el marco referencial y de contexto para estructurar el diagnóstico de situación de la problemática analizada. Dos fueron los medios más importantes en este campo: 1) El acopio de información bibliográfica de estudios e investigaciones sobre el tema, información periodística, pronunciamientos de las organizaciones indígenas y campesinas y documentos generados en diversos eventos relacionados con la problemática (comunicados, actas, convenios, memorias, etc.). 2) La realización y participación en entrevistas, reuniones, mesas de trabajo, el intercambio de información con especialistas e instituciones que están relacionadas con la problemática (como ONGs, dirigentes de las organizaciones indígenas y campesinas, la Iglesia y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos).

c) *Información directa de campo*, resultante de los viajes y consultas que se efectuaron en terreno con organizaciones, grupos, informantes e instituciones relacionadas directamente con los pueblos indígenas de las regiones donde se realizó la investigación.

El propósito fundamental de esta fuente de información, era obtener, recopilar y sistematizar la mayoría de los casos específicos de comunidades y pueblos indígenas en los que se manifestó la vulneración de derechos relacionados con el acceso a la tierra y el

territorio. Aquí, las técnicas de recolección de datos e información fueron:

- La visita y acceso a lugares, personas y comunidades donde se denunció la vulneración de derechos relacionados con la tierra y el territorio.
- La observación (participativa y/o no estructurada) en el trabajo de campo.
- La participación en asambleas y eventos relacionados con el tema de investigación (la III Marcha actualizó la realización de talleres y eventos interinstitucionales para el tratamiento de la problemática).
- Las entrevistas a grupos focales, informantes clave y dirigentes.
- Talleres de intercambio con organizaciones de base e instituciones.
- Reuniones y grupos de trabajo con diversos actores directamente relacionados con la problemática, en las regiones de estudio.

d) *La participación y acompañamiento de los eventos* directamente relacionados con la problemática.

Uno de los espacios estratégicos en la recolección de información de primera mano sobre la dinámica, los avances y el proceso seguido en el desarrollo de la problemática, fue la participación en talleres, seminarios, reuniones, grupos de trabajo y otros eventos que se realizaron como consecuencia del seguimiento de los acuerdos del Convenio, el intercambio técnico e interinstitucional de criterios, la elaboración de propuestas y documentos de apoyo, la mediación entre los sectores en conflicto, la interconsulta para la aprobación y firma de actas de compromiso, etc. Estos escenarios, tanto formales como informales, que hacen a la toma de decisiones, la adopción de acuerdos y la consensuación de criterios entre los sectores involucrados en la problemática; fueron fundamentales para realizar un acercamiento directo a los hechos. La acción presencial y/o participativa, el intercambio de y la interlocución en estos eventos, constituyó el medio principal para obtener la información requerida, pero sobre todo para facilitar espacios de resolución pacífica de conflictos y el encuentro de los

sectores en conflicto para buscar soluciones dialogadas y de consenso.

2.4 Metodología y actividades del estudio

Como se puede apreciar, el estudio estuvo planteado de tal forma que el análisis no se redujo a una recopilación de la legislación vigente sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, sino que además (sobre la base del trabajo de campo, la acción presencial y la participación directa en los diversos espacios y situaciones generados en el proceso de desenvolvimiento de la problemática), se pudo conocer y atender aquellos casos específicos de vulneración de derechos relacionados con la tierra y el territorio de los pueblos y comunidades de la Amazonía.

Dado que la metodología de investigación se desarrolló junto al mismo escenario de disputa y conflicto que pueblos indígenas y comunidades campesinas plantearon al Gobierno, es claro que no fue posible establecer un esquema rígido en cuanto al cronograma y el plan de trabajo, puesto que éstos se supeditaron a la dinámica de los acontecimientos.

En ese marco, *las actividades principales* que se desarrollaron durante la realización del estudio fueron:

a) Recolección, análisis y sistematización de información y antecedentes relacionados con la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales. Dada la complejidad de la problemática y el proceso seguido por los acontecimientos, esta actividad fue prácticamente ininterrumpida a lo largo del estudio (complementándose con la obtenida en el trabajo de campo), de forma tal que en ningún momento se cerró la oportunidad de completar un diagnóstico lo más exhaustivo posible, así como la sistematización de los diversos casos de vulneración de derechos.
b) Identificación de situaciones, áreas y aspectos en los que se vulneraron derechos de pueblos indígenas y comunidades campesinas, referidos al tema de tierra y territorio.
c) Elaboración y solicitud de Requerimientos de Informe a las autoridades e instituciones oficiales competentes, relacionadas con el saneamiento de tierras y la Ley INRA.

d) Realización de entrevistas e interconsultas con instituciones, autoridades y especialistas relacionados a los temas de justicia, derechos humanos, tierra y territorio de pueblos indígenas.
e) Recopilación y obtención de información y estudios relacionados a la problemática.
f) Programación, coordinación y realización de actividades de campo para la verificación, diagnóstico y recopilación de información en terreno, sobre la problemática analizada. Se contemplaron dos momentos: el primero para diagnosticar y recopilar información y, el segundo para complementar y validar el diagnóstico, así como el conjunto de la información acopiada.
g) Participación y asistencia a eventos de intercambio interinstitucional, resolución de conflictos, mediación, negociaciones intersectoriales y otros, que se realizaron a propósito y como consecuencia de la dinámica generada alrededor de la III Marcha.
h) Cotejo y evaluación de información oficial obtenida por requerimiento de la Defensoría del Pueblo, con la información recopilada a través del trabajo de campo, los estudios y la documentación revisada. No fue un evento puntual, sino más bien un ejercicio periódico que permitió enriquecer y ampliar los avances logrados en el curso de la investigación.
i) Conciliación de procedimientos y estructura de presentación, para la elaboración de los informes, el Proyecto de Resolución Defensorial y el diagnóstico de la investigación.
j) Elaboración y presentación de los resultados de la investigación y el diagnóstico acerca del estado de los derechos humanos en los pueblos indígenas de la Amazonía.

2.5 El abordaje de los derechos humanos en el estudio

Para situar mejor al lector, pero sobre todo para focalizar el uso del concepto de los derechos humanos a lo largo del trabajo, es importante señalar que, como valor básico e indispensable que los seres humanos necesitamos para un desenvolvimiento en equidad, justicia, respeto, dignidad e igualdad (sea como ejercicio individual o colectivo), los derechos humanos serán entendidos como una necesidad cuyo origen tiene raíces económicas, sociales, culturales, políticas y éticas. Es

decir, supera el marco tradicional del derecho positivo (entendido y asociado éste bajo un concepto exclusivamente individual), para vincularse a una visión más amplia, integral y holística que tiene que ver con el desarrollo.

Este enfoque responde al hecho de que los asuntos, contexto y problemática que se analizó, tiene que ver con planteamientos, demandas e interpelaciones de carácter colectivo que los pueblos indígenas y las comunidades campesinas reclaman en defensa de sus derechos humanos, en tanto conglomerados sociales organizados, pero que además cuentan con una identidad cultural y étnica.

Si bien el reconocimiento de los derechos humanos a nivel universal fue resultado de la búsqueda de la paz una vez que terminó la Segunda Guerra Mundial (y con ello el "privilegiamiento" de lo individual); es claro que con el paso de los años y con la evolución de los procesos históricos a nivel mundial, pero sobre todo desde la entrada en vigor del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)[4]; que estos últimos adquieren relevancia y prioridad para los pueblos del mundo.

Los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) constituyen la evolución de los derechos individuales frente al Estado (civiles y políticos) y son derechos sociales o de los pueblos, cuya principal característica es que se plantean como prestaciones que los Estados deben otorgar a los ciudadanos. Es importante mencionar que los DESC se caracterizan por su integralidad e interdependencia, puesto que por ejemplo para gozar de una vida digna, es necesario que se ejerzan simultáneamente el derecho a la educación, al trabajo, la salud y la participación social, junto a los demás derechos que el Estado debe cumplir de manera integral y no de forma aislada o separada.

Ahora bien, como los DESC son derechos sociales de los pueblos, éstos requieren ser desarrollados y consolidados a través de los movimientos sociales, cuya exigencia se basa en la búsqueda de satisfacción de las necesidades, que a su turno están avaladas por el marco normativo internacional contenido en las diversas Declaraciones, Tratados,

4 Con este Pacto Internacional se reconocen los derechos a la libre determinación, la igualdad en el ejercicio de los derechos, los derechos laborales individuales y colectivos, la seguridad social y de familia, así como la calidad de vida, la salud, la educación y los derechos culturales.

Convenios y Acuerdos que se basan en la propia Declaración Universal, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Convenio 169 de la OIT, etc. Desde esa perspectiva, si se observan los DESC en referencia al marco normativo nacional, se ha de poder apreciar que ya en la misma Constitución Política del Estado y las diversas normas y Códigos vigentes, encontraremos que existe un reconocimiento explícito de estos derechos.

En ese marco y paralelamente al proceso de globalización (cuyas principales características se orientan hacia la homogenización y funcionalización de las ciudadanías al modelo económico de corte neoliberal); también han surgido diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos que buscan sus propios espacios de integración, habiendo conformado redes regionales que a su turno buscan globalizar la cultura de los derechos humanos. De ahí por ejemplo que la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), creada en 1992, proponga consolidar un amplio consenso social y político en torno a la integralidad de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo, por medio de la movilización de la sociedad civil, la producción conceptual, la educación y la exigibilidad de los DESC en particular (aunque no exclusivamente).

Desde su creación esta iniciativa ha promovido un amplio debate a nivel regional acerca del impacto de la globalización y las políticas de ajuste en el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos, en la viabilidad de un desarrollo sustentable y la construcción de una democracia participativa en el continente. Esta Plataforma considera que "el gran desafío que tienen quienes luchan por la dignidad humana es hacer de la exigencia y goce de todos los derechos humanos el sustento ético y político de un nuevo estilo de desarrollo y convivencia humana, un componente esencial del poder y de la autoridad y una causa movilizadora para lograr una relación más justa, incluyente y equitativa entre los seres humanos y entre los pueblos y naciones del mundo"[5].

En consideración a esas características, no es extraño pues que esta nueva dimensión integral de los derechos humanos, tenga en la participación activa ciudadana una importancia gravitante. Sin embar-

5 AGUIRRE ALVIS, Ximena. *Un movimiento continental por los derechos económicos.* Periódico Presencia. Reportajes. La Paz, Bolivia. 21 de Enero del 2001.

go, también es importante puntualizar que la participación activa ciudadana no es únicamente aquella que se expresa por medio del sufragio electoral, sino mas bien la que genera derechos y responsabilidades que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil deben asumir frente al Estado. Por ello, iniciativas como el control y la vigilancia social o la participación popular en el diseño y monitoreo de las políticas públicas, adquieren una dimensión fundamental en el proceso de defensa de los derechos humanos.

Hecho el repaso anterior, sólo queda puntualizar que en el caso relacionado con el presente estudio, el asunto principal de demanda de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, está vinculado al derecho a la tierra y territorio, entendido éste como el componente y requisito fundamental para alcanzar una vida digna, muy diferente del concepto económico y comercial que entiende a la tierra como un medio para acceder a beneficios e ingresos exclusivamente monetarios.

No debería olvidarse que para los pueblos indígenas originarios, según menciona Roberto Arteaga[6] el territorio representa "el lugar donde vivieron nuestros antepasados y nos desarrollamos; significa esperanza, la vida misma de nosotros y nuestras futuras generaciones, el lugar donde están nuestros recursos naturales, realizamos nuestras actividades de caza, pesca y la producción agrícola; es el lugar donde podemos transitar libremente para realizar nuestras actividades extractivas y productivas a partir de las cuales podemos desarrollarnos. El bosque es nuestra casa, nuestra vivienda, nuestra vida; nos provee todo lo que necesitamos, alimentos, medicinas, ropa, madera, etc". No por nada entonces (lo mismo que para el análisis que se desarrollará más adelante), el derecho a la tierra y el territorio constituya una necesidad, una demanda y una reivindicación central de las comunidades campesinas y pueblos indígenas (así como el motivo central del presente estudio).

6 ARTEAGA, Roberto. *Diagnóstico Nacional de Pueblos Indígenas y Originarios.* Entrevistas semiestructuradas. VAIPO-BM. La Paz, Bolivia 1998.

3. El escenario contextual

3.1 Recuento retrospectivo de los conflictos a nivel nacional y las medidas gubernamentales

El análisis y las reflexiones que se desarrollan en este acápite, son resultado del seguimiento realizado a las movilizaciones sociales de campesinos, indígenas y colonizadores del país, el comportamiento y los compromisos gubernamentales asumidos en respuesta a las demandas planteadas (incluyendo la del sector empresarial agropecuario) y las medidas que se han ido tomando para atender y responder a las interpelaciones y requerimientos planteados.

Al atender y enfocar la dinámica de los acontecimientos y la forma cómo el Gobierno los ha ido encarando, no solamente se espera obtener una interpretación basada en los hechos sucedidos entre los años 2000 y 2002, sino también una mejor contextualización y fundamentación de los argumentos que se sostienen a lo largo del trabajo.

Si se observa de manera retrospectiva la forma cómo se expresaron las diversas movilizaciones y conflictos que las organizaciones de campesinos e indígenas del país plantearon interpelando al Estado y la sociedad, y la forma cómo el Gobierno las fue atendiendo; hemos de coincidir en la presencia de un tensionamiento y descompensación que afecta los derechos de indígenas y campesinos, que surge de la furia explosiva de sus movilizaciones y demandas, y una reiterada y recurrente desatención e incomprensión gubernamental que sólo atinó a responder de manera improvisada y coyuntural. Es decir, que a pesar de la gravedad de los conflictos planteados y la importancia de las de-

mandas, el gobierno no tuvo la capacidad de resolverlas adecuadamente, puesto que careció de una visión estratégica y política de carácter inclusivo y nacional. Ello explica el tensionamiento y descompensación que, por una parte, debieron soportar las organizaciones indígenas y campesinas al no encontrar una resolución adecuada a sus demandas (que afectaron al ejercicio y vigencia de sus derechos) y, por otra parte, la respuesta inmediatista, coyuntural e improvisada del Gobierno[7]. Como veremos más adelante, ello se expresa principalmente en los múltiples conflictos y movilizaciones sociales y las decenas de Convenios que el Gobierno firmó, comprometiendo atender y cumplir centenas de demandas incluidas en los acuerdos.

A ello se suma el hecho de que durante estos últimos años, el Gobierno hizo explícita su inclinación y voluntad política orientada a favorecer a los sectores empresariales (políticamente influyentes y económicamente poderosos), cuya manifestación más clara fue el intento y emisión de medidas excluyentes, inconsultas y generalmente en contra de los intereses y derechos de pueblos indígenas y comunidades campesinas. Este extremo puede comprobarse por ejemplo por medio de los reiterados intentos por aprobar nuevos parámetros para la determinación de la carga animal (cuyas implicaciones afectarían los términos de la distribución de tierras), la reglamentación para la verificación del cumplimiento de la Función Económico Social (FES) en los predios que se encuentran en proceso de saneamiento de tierras (que podría facilitar la consolidación del derecho propietario a favor de latifundios improductivos o abandonados), o el intento de favorecer a grandes concesiones forestales con la reducción de patentes, etc.

Si se realiza un recuento de lo sucedido en los últimos años, se puede apreciar que, si bien el año 1999 (cuando se declara Estado de Sitio y se decide confinar dirigentes de organizaciones sociales entre los que destaca Felipe Quispe H.) marca la separación y diferenciación de las demandas campesinas e indígenas de Oriente y Occidente (que hasta ese momento se había mantenido unificada); también señala un nuevo periodo de conflictos y movilizaciones sociales, como aquel violento enfrentamiento que se presentó a comienzos del año 2002, con las

7 A mediados del año 2003 y visto el desempeño de la nueva gestión gubernamental, es posible afirmar que en lo que respecta a la problemática agraria del país, persiste la misma línea de comportamiento que se criticaba para los años pasados.

graves protestas de productores de coca en Sacaba, Cochabamba (a las que se sucedieron la de los Yungas en La Paz y los campesinos del Altiplano); pero sobre todo la IV Marcha hacia la ciudad de La Paz y la huelga de hambre que protagonizaron diversos dirigentes indígenas y campesinos a la cabeza de sus organizaciones, demandando la aprobación de una Ley de Necesidad de Reforma Constitucional que incluya la convocatoria a una Asamblea Constituyente, sin la mediación de los partidos políticos.

En dicho contexto, no pasan desapercibidos en años anteriores los graves conflictos sociales de la guerra por el agua en Cochabamba; la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales; los bloqueos nacionales de caminos del año 2000 (cuyos epicentros fueron el Chapare de Cochabamba y el Altiplano en el occidente del país); los enfrentamientos entre Laymes, Jucumanis y Qaqachacas; las tomas de tierras y los enfrentamientos en El Choré y La Enconada en Santa Cruz; las movilizaciones, los ataques armados y la matanza de Pananty (que responde a las demandas de campesinos sin tierra de la Provincia Gran Chaco de Tarija); el ataque y la violencia ejercitada sobre dirigentes indígenas y asesores de la TCO de Monteverde, etc.

En la generalidad de los casos (como veremos más adelante), las protestas, movilizaciones, manifestaciones, bloqueos y marchas que protagonizaron las organizaciones de campesinos, colonizadores, indígenas y productores de coca de La Paz y Cochabamba; se caracterizaron por rechazar diversas medidas y disposiciones (Decretos Supremos, Proyectos de Ley, Resoluciones Administrativas, etc.) que se aprobaban y se pretendía ponerlas en ejecución, yendo en contra de instrumentos previamente consensuados o que se emitían sin el conocimiento, consulta y participación de los sectores directamente afectados.

Además, al margen de la violencia ejercitada y los múltiples presos, heridos y muertos que derivaron en el compromiso gubernamental para que se realicen las investigaciones, juzgamiento y castigo de quienes resultaren culpables, así como del pago y la indemnización de las curaciones para los heridos, muertos y personas que hubiesen sufrido algún tipo de impedimento físico como consecuencia de los hechos de violencia[8]; di-

8 Según información de la APDHB y divulgada públicamente, solamente en el año de gestión del Presidente Jorge Quiroga se habían contabilizado 30 muertos, incluidos efectivos policiales y militares, que son resultantes de los conflictos socia-

chos conflictos también dieron lugar a la firma de decenas de Convenios y Acuerdos cuyo cumplimiento es todavía reclamado por las diversas organizaciones que los firmaron.

Un aspecto importante de resaltar en el contenido de los Convenios, tiene que ver con la anulación, archivo y/o modificación de diversas disposiciones, Decretos Supremos, Resoluciones y hasta proyectos de Ley que esperaban aprobación inmediata o que ya se habían emitido. Por ejemplo, es el caso de la anulación de Decretos Supremos como el 25532 denominado como barraquero o los D.S. 26415 y 26491 relacionados con la comercialización de la coca; la modificación del D.S. Reglamentario de la Ley INRA; el archivo de la Ley de Aguas y de Ordenamiento Territorial; la anulación de Resoluciones Administrativas del INRA relacionadas con el proceso de saneamiento de tierras y la verificación del cumplimiento de la FES; o la suspensión de la aprobación de la Ley de Apoyo al Desarrollo Sostenible y de Reforma a la Ley Forestal y aquella disposición prevista para modificar los parámetros de la Carga Animal.

De este sucinto recuento se puede concluir que los principales aspectos de conflicto que se fueron sucediendo de manera reiterada en los últimos años (hasta el 2002), estuvieron relacionados principalmente con:

a) El rechazo a la aprobación de dichas medidas gubernamentales que se entendía estaban afectando sus derechos, que contravenían consensos previos o que se habían elaborado y/o emitido sin conocimiento ni consulta con sus organizaciones;
b) El muy lento proceso de saneamiento de tierras, la emisión de disposiciones administrativas del INRA que contravenían la normativa legal y agraria vigente y una aplicación irregular de los procedimientos y disposiciones que regulan el saneamiento;
c) Los vacíos legales en la normativa agraria y la sobreposición de derechos sobre la tierra;
d) La delimitación jurisdiccional de diversas unidades político administrativas, territorios comunitarios campesinos, Ayllus, TCOs y propiedades de terceros;

---

les. En el primer año de gestión del Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, el número de muertos se duplicó y el de heridos superó las dos centenas. Estas cifras son muy elocuentes para dar cuenta de la temperatura social del país y la gravedad de los conflictos que se han producido en los últimos años.

e) La demanda de tierras por campesinos que no la poseen o la poseen de manera insuficiente;
f) La erradicación de la coca, la definición de áreas tradicionales para su cultivo, la reglamentación de la comercialización de la coca legal y el desarrollo alternativo;
g) Los conflictos de interés relacionados con la propiedad de la tierra y el uso y aprovechamiento de los recursos naturales;
h) La otorgación de concesiones (mineras, hidrocarburíferas o forestales) en territorios demandados por pueblos indígenas, comunidades campesinas, colonizadores o en áreas protegidas;
i) El establecimiento, ejecución o funcionamiento de megaproyectos o instituciones que dañan el medio ambiente, provocan daños y contaminación y/o se desarrollan al margen del conocimiento y participación de las comunidades campesinas y pueblos indígenas que viven en dichas regiones;
j) El incumplimiento y desatención de los derechos de consulta y participación establecidos en la Ley 1257 que ratifica el Convenio 169 de la OIT;
k) La reforma o sustitución de la Ley Agraria (INRA) vigente y la modificación de normas complementarias;
l) La resistencia a iniciativas legislativas gubernamentales inequitativas relacionadas por ejemplo con el recurso agua, el ordenamiento territorial, el desarrollo sostenible, la Ley Forestal, etc.;
m) La desatención gubernamental a las necesidades de desarrollo rural de las poblaciones campesinas, indígenas y de colonizadores;
n) El trato preferente a sectores empresariales y de grandes intereses económicos a costa de los derechos y la postergación de indígenas, campesinos y colonizadores; etc.

Como se puede apreciar, esta situación marca la separación entre lo buscado por el Gobierno y lo efectivamente alcanzado. Algunas de las más importantes medidas previstas por el Gobierno, fueron frustradas, impedidas o resistidas por las movilizaciones sociales de los últimos años. Sin embargo, dicha contingencia no pasó desapercibida para los sectores empresariales y agroindustriales (principalmente del Oriente), que paralelamente a los efectos de la crisis económica y la recesión, veían afectados sus intereses al no haberse concretado las medidas esperadas. Ello explica en alguna medida que al no haberse podido con-

cretar disposiciones y normas esperadas en su favor, opten por explicitar también sus demandas y presionar para que el Gobierno dé curso y emita las medidas exigidas.

Por ello, en compensación y buscando revertir esa tendencia que era entendida como desfavorable, la CAO, la Federación de Ganaderos de Beni y Pando y el Comité Cívico de Santa Cruz (en representación de dicho sector), a fines de septiembre del año 2001 (también con movilizaciones sociales de por medio), logran establecer un Convenio con el Gobierno, cuyo contenido es muy importante y esclarecedor para establecer la voluntad política del Gobierno y los compromisos que deberá emprender en atención a las demandas de este sector (cuyo poder económico e influencia políticas son innegables). Dicho documento cuenta con 4 capítulos y un total de 24 puntos firmados por los Ministros de la Presidencia, Información Gubernamental, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, el Director Nacional del INRA y el Viceministro de Asuntos Financieros del Ministerio de Hacienda.

Al margen de una significativa cantidad de acuerdos relacionados con la reprogramación de cartera de deudores de bancos en liquidación, la entrega de fondos y financiamiento (94 millones de dólares a través del Fondo de Reactivación Económica y 25 millones de dólares adicionales para las gestiones 2001 y 2002), la creación de fondos de garantía de créditos y reconversión estructural, la flexibilización y condonación de deudas, etc.; en el Convenio resaltan compromisos para:

a) Elevar a rango de Decreto Supremo la Resolución Administrativa relacionada con la verificación de la Función Económico Social (que podría derivar en la facilitación de medios procedimentales que legitimen y/o consoliden la propiedad de grandes extensiones de tierra que actualmente son improductivas o están abandonadas);
b) Elaborar un Decreto Supremo que regule el tratamiento de propiedades agrarias hipotecadas, así como los predios agrarios adjudicados judicialmente a entidades financieras;
c) Dictar una norma que regularice derechos de propiedades ubicadas dentro de áreas protegidas, Parques y Reservas, incluyendo procesos otorgados en la gestión de García Meza;
d) Revisar, mejorar y elevar a rango de Decreto Supremo el procedimiento de elaboración de los Informes de Necesidades Espaciales que realiza el MACPIO;

e) Conformar una comisión permanente compuesta por: Brigada Parlamentaria Cruceña, Comité Cívico, INRA y Superintendencia Forestal, para verificar la existencia de asentamientos y ocupaciones ilegales en El Choré, el Parque Nacional Noel Kempf y tomar las determinaciones que correspondan por ley;
f) Lograr que las Prefecturas garanticen el respeto de las áreas protegidas, parques, reservas forestales y todo tipo de propiedad privada;
g) Ratificar plena vigencia y hacer cumplir el Decreto Supremo que regula el accionar de las ONGs en Bolivia;
h) Promulgar un Decreto Supremo aprobando el Plan de Uso del Suelo del departamento del Beni, adecuando las restricciones emanadas del Decreto Supremo que establece área de uso forestal permanente en el país y que afecta la actividad productiva;
i) Emitir la norma técnica que regula la carga animal.

Además, como si fuera poco, el documento de Convenio también estipulaba que todos los proyectos de normas y Decretos Supremos comprometidos, debían ser promulgados hasta el 20 de octubre de 2001. Es decir, que puedan ser aprobados y emitidos antes de la conclusión del periodo gubernamental que fenecía en agosto de 2002.

Ahora bien, algunas de las implicaciones de dicho Convenio fueron:

a) Contenían y reflejaban la estrategia gubernamental relacionada con el sector rural y agropecuario (claramente favorecedor de los intereses empresariales y agroindustriales).
b) Se situaban y expresaban exactamente en contra de las demandas planteadas en diversos pronunciamientos, pliegos, plataformas y resoluciones que las organizaciones indígenas, campesinas y colonizadores hicieron conocer a partir de 1999.
c) Era un referente indiscutible de las intenciones políticas gubernamentales para aprobar, emitir y aplicar un conjunto de medidas y normas relacionadas con el régimen agrario, el saneamiento de tierras, la otorgación de derechos y la titulación de propiedades, la otorgación de concesiones (mineras, hidrocarburíferas y forestales), el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales y el favorecimiento de intereses (principalmente ganaderos y foresta-

les) que iban a afectar los derechos de comunidades campesinas, colonizadores y pueblos indígenas.

Pero ello no es todo, en el curso de los últimos meses de la gestión gubernamental de 1997-2002, el Poder Ejecutivo propició la aprobación y emisión de las siguientes normas y medidas:

a) Ley 2267 de declaración de prioridad nacional de los estudios, prospección, cuantificación, evaluación y aprovechamiento de los recursos hídricos en el sudoeste del departamento de Potosí. Se trata de una norma que se emite luego de varios intentos por aprobar un Proyecto de Ley de Exportación de Aguas a nivel nacional.
b) Aprobación y emisión de Resolución Administrativa del INRA No. RES-ADM-177/2001 de 31 de diciembre de 2001, que aprueba la nueva Guía de Aplicación de Criterios de Nulidad en la Etapa de Evaluación Técnico Jurídica, como instrumento procedimental para aplicarse en los procesos de saneamiento de tierras en marcha.
c) Aprobación y emisión de Resolución Administrativa del INRA No. RES-ADM 176/2001 de 31 de diciembre de 2001, por la que se aprueba la nueva Guía para la Verificación y Valoración del Cumplimiento de la Función Social y Económico Social. Dicho instrumento ha quedado en suspenso por otra Resolución Administrativa No 062/2002 de 2 de abril del año 2002, atendiendo el rechazo y las movilizaciones que se manifestaron a través de organizaciones indígenas y campesinas de las tierras bajas.
d) Proyecto de Decreto Supremo que se tenía programado presentar a consideración del CONAPE en el mes de abril de 2002, orientado supuestamente a acelerar el proceso de saneamiento y "aclarar" los vacíos legales existentes en la norma reglamentaria de la Ley INRA. Por ejemplo destacan criterios para definir a un colonizador individual; criterios para definir los precios de adjudicación de tierras; criterios adicionales para definir la superficie y clasificación del tipo de propiedad agraria; establece un nuevo parámetro (invirtiendo la proporción máxima por mínima actualmente vigente) para la dotación de tierras a comunidades campesinas e indígenas dedicadas a la extracción de productos no maderables en el norte amazónico; se establecen tolerancias de superficie per-

misibles para la otorgación de adjudicaciones y la liberación del pago de las obligaciones correspondientes; se establecen criterios para el tratamiento de las cooperativas agropecuarias para la adjudicación de tierras y se establece la gratuidad en el registro de derechos reales para todo tipo de propiedad privada agraria.

e) Aprobación y emisión del D.S. 26559 de 26 de marzo de 2002, por el que se reconoce la modalidad de saneamiento interno en los procesos de saneamiento de tierras de colonias y comunidades campesinas, indígenas y originarias, exceptuando los relacionados con comunidades indígenas afiliadas a la CIDOB. Es decir, como un instrumento orientado a favorecer los procesos de saneamiento en las tierras altas en el occidente del país.

f) Aprobación en la Cámara de Diputados de un Anteproyecto de Ley de Apoyo al Desarrollo Sostenible y de Reforma a la Ley Forestal, cuyo contenido no fue analizado y discutido con las organizaciones de la sociedad civil. Además se intentó reducir significativamente la patente forestal, haciendo inaplicable la caducidad de las concesiones que no hubiesen cumplido con el pago correspondiente, reduciendo las posibilidades de dotación de tierras fiscales; se esperaba modificar la Ley de Medio Ambiente impidiendo que ciudadanos, comunidades rurales u otro tipo de organizaciones sociales que sufran los efectos de la contaminación, puedan iniciar juicios para el resarcimiento de los daños provocados. Esta norma quedó suspendida en su aprobación por el Congreso Nacional, aunque las organizaciones indígenas y campesinas del país exigieron que sea archivada definitivamente.

g) Existencia de un Proyecto de Reforma Constitucional (elaborado y puesto en consideración del Congreso Nacional por el Consejo Ciudadano), que en lo que corresponde al Régimen Agrario proponía introducir y modificar varios aspectos que hubiesen implicado una reforma agraria de contenido neoliberal (orientada hacia el mercado de tierras), la pérdida de importantes logros ya consagrados constitucionalmente a favor de las comunidades campesinas y pueblos indígenas, pero sobre todo la anulación de medidas que podían garantizar un acceso equitativo a la propiedad de la tierra y los recursos naturales. Este Proyecto (que también fue representado por la Defensora del Pueblo), finalmente no fue

incorporado en la agenda de la Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional que se aprobó.

Como se puede apreciar luego de realizado este recuento, se puede comprobar una inusual dinámica social y política que ha caracterizado al escenario nacional y que además ha estado signada por la violencia, el enfrentamiento y graves conflictos que han copado la atención pública durante largos y recurrentes periodos de crisis desde el año 2000. Resulta increíblemente paradógico que estos hechos no hayan sido motivo de preocupación de parte de los partidos políticos y las ofertas electorales para las elecciones nacionales del 2002, así como tampoco de la atención gubernamental reclamada en tantos y tan graves hechos de conflicto. Parecería como si las prioridades políticas y partidarias de quienes dirigen el país, no estuviesen asociadas a las demandas y planteamientos formulados por las organizaciones sociales y las instituciones de la sociedad civil. Aquella desatención e improvisación imputables a la gestión gubernamental anterior (cuyos graves efectos y consecuencias ha tenido que sufrir todo el país), parece también extrapolable al gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, que no logró desarrollar políticas públicas adecuadas, ni tener un desempeño diferente para resolver los problemas agrarios del país.

3.2 El referente contextual próximo de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales

En perspectiva y realizado un balance sucinto de lo sucedido en los últimos años en lo que hace a la problemática indígena y campesina del país, en este acápite (sin descuidar los referentes paralelos que se sucedieron), se intentará un acercamiento más directo al contexto de la III Marcha durante el año 2000.

En el marco de un conjunto de conflictos y situaciones críticas entre las que podemos mencionar a los enfrentamientos entre Laymes, Jucumanis y Qaqachacas, las demandas y conflictos suscitados en el Chaco tarijeño por campesinos denominados "Sin Tierra", la problemática de los cocaleros en el Chapare o las jornadas de movilización y protesta que tuvieron como protagonistas a la Coordinadora del Agua y el pueblo de Cochabamba; es evidente que los conflictos de abril, la III

Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales y los bloqueos y crisis del mes de septiembre, que paralizaron al país por varias semanas, han de constituir los hitos referenciales que caracterizarán el año 2000, en lo relacionado con comunidades campesinas y pueblos indígenas.

En este contexto de disputas y conflictos sociales en los que sucesivamente se ha visto enfrentado e interpelado el Gobierno nacional; también se han ido estableciendo Acuerdos y Convenios que han comprometido la palabra y voluntad política del Poder Ejecutivo. Esos son los casos por ejemplo del Acuerdo con la CSUTCB firmado el 14 de abril, o el de 15 de julio del año 2000 que se produce como consecuencia de la III Marcha que realizaron pueblos indígenas, campesinos y colonizadores de las tierras bajas de Bolivia y que se firmó con algunos dirigentes de la CIDOB, la CPESC, la Federación de Campesinos de Santa Cruz y los Colonizadores.

En el primer caso por ejemplo, el punto 14 establecía la conformación de comisiones para atender asuntos relacionados con la Ley INRA, la Ley de Aguas, el desarrollo rural integral, la problemática educativa, la creación de una universidad agraria, el seguro campesino, aspectos relacionados con medio ambiente, electrificación rural y la coca. En ese momento, al margen de la liberación de Felipe Quispe H., Ejecutivo de la CSUTCB y de otros presos y confinados, se fijaba un plazo de 90 días para dar cumplimiento a los acuerdos convenidos. En realidad y visto en perspectiva histórica, aquel Convenio y plazo establecidos, vino a constituir un antecedente previo que explica el surgimiento de una nueva coyuntura de crisis.

El mes de septiembre, al cabo de los 3 meses de plazo establecidos en el Convenio de mediados de abril, el país nuevamente se vio envuelto en un conflicto de proporciones que lo paralizó por algo más de un mes. En esta ocasión, al margen de los acuerdos con los productores de coca del Chapare, los maestros, los gremiales y transportistas, el gobierno también establece un Convenio de 51 puntos con la CSUTCB, los maestros rurales y los colonizadores de la región andina occidental del país. Es importante considerar que una parte fundamental de los planteamientos incluidos en el nuevo Acuerdo, ya estaban contenidos en aquel Convenio firmado por el gobierno con la CSUTCB en abril del mismo año.

La importancia de esta asociación entre lo ocurrido en el mes de abril, con lo que luego sucedió en septiembre, tiene que ver con los

planteamientos que allí ya se habían manifestado, puesto que, al margen del evidente cambio en cuanto al contenido, las proyecciones y alcances que se dieron por ejemplo en lo relacionado a la Ley INRA, su Decreto Reglamentario, la Ley de Aguas, el proceso de saneamiento de tierras, etc., permanece hasta ahora una agenda de discusión básica que aún no ha encontrado los consensos necesarios para una resolución adecuada que pueda asegurar la conclusión definitiva de los conflictos.

Paralelamente a este proceso cuyo escenario ha sido el occidente andino del país, en la región de las tierras bajas del Oriente, también se generaron demandas y reivindicaciones cuyos planteamientos fueron dados a conocer primero en un Manifiesto firmado en Trinidad, Beni, en el mes de abril, y luego en una Plataforma originada en Riberalta en el mes de junio, en la que ya se anunciaba la realización de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales. Como parte del proceso seguido, es importante señalar (a pesar del sustancial cambio que se dio en la CSUTCB en el mes de septiembre)[9] que muchos de los planteamientos principalmente relacionados con la Ley INRA, aguas y biodiversidad; coincidían con aquellos que originalmente fueron expuestos al Gobierno por la CSUTCB en el mes de abril. Es decir, en ese momento parecía existir una coincidencia tácita entre los movimientos indígenas y campesinos de las tierras bajas con los de la CSUTCB en Occidente.

En el mes de julio del año 2000, con el convencimiento de que el Gobierno no había prestado atención ni resuelto aquella Plataforma del mes de junio, y a pesar de los acuerdos establecidos en el marco de la Gran Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas (GANPI) de Santa Cruz que fue firmada con la cúpula dirigencial de la CIDOB, la III Marcha alcanzó la ciudad de Montero. El 15 de julio se firma un Convenio de 19 puntos, cuyo contenido es analizado con mayor detenimiento más adelante.

Sobre la base de este escenario y a pesar del enfoque diferenciado de demandas que se han mantenido desde entonces entre las organiza-

9 Esta coyuntura (en la que mucho tiene que ver el papel jugado por la CSUTCB y Felipe Quispe H.), marca un distanciamiento y separación de los movimientos indígenas y campesinos de Oriente y Occidente, que hasta ese momento habían compartido criterios y posiciones conjuntas en aspectos centrales de sus demandas; es un aspecto que por su importancia debería merecer un estudio a detalle.

ciones campesinas de Occidente y los pueblos indígenas y comunidades de las tierras bajas del Oriente; puede señalarse que se ha establecido una agenda de trabajo y negociaciones que emerge de aquel marco de reivindicaciones y demandas de ambos sectores, pero cuya resolución satisfactoria final dependerá del tratamiento y los consensos que puedan alcanzarse, cuando finalmente vuelva a discutirse y consensuarse una plataforma común de demandas que unifique nuevamente a los sectores campesinos e indígenas de nuestro país.

Dicho ello y focalizado mejor el asunto central del presente trabajo, es importante resaltar que el análisis que se realizará a continuación, estará enmarcado por el doble proceso de transformaciones que surgen de la aprobación de nuevas leyes y por el avance y desarrollo del movimiento indígena y campesino, cuyos planteamientos y demandas también están provocando cambios en el marco normativo del país. Está claro que no se busca discutir toda la problemática agraria e indígena del país (puesto que ello implicaría hacer referencia a la visión y las demandas de los colonizadores, los campesinos andinos o los campesinos chaqueños sin tierra, etc.), más bien se concentrará en lo referido a los planteamientos de campesinos y pueblos indígenas de las tierras bajas de la Amazonía.[10]

Esta puntualización es fundamental, puesto que con ello también se está resaltando que existen enfoques, visiones y perspectivas diferentes que cada uno de los actores sociales tienen respecto de un mismo problema. Por ejemplo, en cuanto al proceso de saneamiento de tierras, los colonizadores no comparten la urgencia de los pueblos indígenas de las tierras bajas sobre la importancia de acelerar su proceso; o, en lo referido a la Ley INRA, las organizaciones sindicales campesinas de las regiones andinas sí están interesadas en realizar una revisión de dicha ley (e inclusive su sustitución), en contra de la posición de los pueblos indígenas del Oriente, que más bien prefieren proteger las conquistas y logros conseguidos hasta ahora.

10 Es importante precisar que la región amazónica de Bolivia comprende los departamentos de Beni, Pando, norte de La Paz y norte de Cochabamba, donde se han asentado la mayoría (22) de los 36 pueblos indígenas de las tierras bajas del país. A pesar de esta importante cobertura, no se incluyen en el estudio los pueblos indígenas de las regiones Oriental (principalmente correspondiente al departamento de Santa Cruz), ni del Chaco (que incluye partes de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca).

Bajo esos términos, pasemos al análisis de los aspectos más específicos del asunto.

3.2.1 El marco normativo nacional[11]

- El artículo primero de la Constitución Política del Estado (cuya reforma se produce en el año 1994), define a Bolivia como un Estado pluricultural y multiétnico. Este hecho, que podría parecer (y aparecer) como intrascendente, tiene implicaciones de significación sobre los derechos de los pueblos indígenas[12]. Junto a otra serie de disposiciones entre las que destacan el Artículo 171 de la propia Carta Magna, la Ley 1257 de Ratificación del Convenio 169 de la OIT, la Ley INRA y la Ley de Participación Popular, el Estado incorpora y decide reconocer los derechos colectivos de grupos y poblaciones con idioma, costumbres, valores, identidad y cultura propias. Este hecho que supone un reconocimiento oficial, siendo que históricamente estos pueblos habían sido marginados de la legislación nacional, manteniéndolos en una situación de olvido y desatención, ha significado un cambio sustancial,

11 Una revisión completa de la legislación nacional referida a los pueblos indígenas, debe incluir también las legislaciones sobre participación política, social, ambiental, forestal, sobre biodiversidad, petrolera y minera. A los efectos del presente estudio, en este caso únicamente se resaltarán aquellos instrumentos más directamente relacionados a los derechos colectivos a la tierra y el territorio, que constituye el tema central de la investigación.

12 La única definición de pueblo indígena contenida en la legislación nacional, es encontrada en el Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base (D.S. 23858 de 9 de septiembre del año 94, complementado por D.S. 24447 de 20 de diciembre del 96), regulación que es parte de la Ley de Participación Popular. En ese instrumento legal se define a los pueblos indígenas como: "la colectividad humana que desciende de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización, y que se encuentran dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales, con la cual se identifican sus miembros reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad socio-cultural; mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales". Es importante señalar que el reconocimiento que se hace en la Constitución Política del Estado de los pueblos indígenas, está supeditado a la obtención de la Personería Jurídica correspondiente, que se constituye en el medio instrumental de reconocimiento formal de los pueblos indígenas (y otras formas de representación socio-organizativa).

puesto que desde 1994 adquieren carta de ciudadanía, reconociendo sus derechos colectivos[13]. A este respecto, el artículo 171 es explícito en cuanto al respeto, protección y reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y, específicamente, los relacionados al acceso, uso y aprovechamiento de recursos naturales y la tierra, que es entendida como un territorio común denominado Tierra Comunitaria de Origen, (TCO).

Ello implica que, al margen de los derechos individuales que asisten a todo ciudadano boliviano, el Estado reconoce a los pueblos indígenas (en tanto conglomerados sociales con identidad y personalidad propia) y consagra derechos colectivos claramente señalados en los diversos instrumentos legislativos, regulatorios y procedimentales del país.

Junto al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, es importante resaltar el derecho a un territorio que la Ley INRA concretó a través del concepto de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Su trascendencia radica en que ese territorio (denominado como TCO) constituye la base fundamental para el ejercicio de los demás derechos políticos, económicos y sociales, así como el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. Al establecer el carácter inalienable, indivisible, irreversible, inembargable, imprescriptible y colectivo de la propiedad de las tierras comunitarias de origen, no solamente se está favoreciendo y respetando la forma de vida y las modalidades de organización cultural, económica y social de los pueblos indígenas originarios, sino también se facilita su

13 El reconocimiento legal de los pueblos indígenas (entendidos como sociedades organizadas con identidad propia), en lugar de simples agrupaciones de individuos que comparten algunas características en el campo social y cultural; tiene una importancia trascendental, puesto que ello no solamente significa haber superado muchos siglos de discriminación, marginamiento e inclusive desconocimiento de su existencia, sino que también tiene la utilidad práctica de asignarles la capacidad de desenvolverse en forma colectiva en actos civiles y administrativos. Es decir, desempeñar colectivamente como pueblos los derechos y obligaciones establecidos por ley. Bajo este nuevo concepto constitutivo del Estado, finalmente se supera aquella incansable y reiterada intención de muchos gobiernos, por "asimilar e incorporar dentro de los marcos de la nacionalidad" a los diversos pueblos indígenas, pero bajo el criterio de una homogenización idiomática, cultural y educativa que les despojaba de su identidad y cultura propias.

sobrevivencia y desarrollo, puesto que se asegura el acceso al territorio y los recursos naturales.[14]

Otro instrumento normativo fundamental en el ejercicio y protección de los derechos de los pueblos indígenas, es el Convenio 169 de la OIT, que fue ratificado por Ley 1257 de julio de 1991. Al margen de ser el único tratado internacional referido exclusivamente a los derechos de los pueblos indígenas, su importancia radica en la regulación de los siguientes aspectos fundamentales:

a) Establece obligaciones generales para los gobiernos, de modo que sobre la base de la participación de los pueblos indígenas, se desarrollen acciones coordinadas y sistemáticas para la protección de sus derechos, la garantía de respeto a su integridad en un marco de igualdad, eliminación de diferencias y equidad; pero además, establece la necesidad de efectivizar medidas que salvaguarden a instituciones, personas, trabajo, bienes, cultura y medio ambiente de dichos pueblos indígenas.
b) Incluye un conjunto de artículos definiendo el derecho de consulta y participación que tienen los pueblos indígenas en todos aquellos campos que sean susceptibles de afectarles directamente. Debe ejercitarse el derecho de consulta y participación ("de buena fe… y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento"), por ejemplo cuando se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles; para la adopción de decisiones de política y programas en instituciones u otras instancias que les concierna; para programas de prospección o explotación de recursos del subsuelo dentro de sus territorios, incluyendo además en cuanto sea posible, su participación en los beneficios y/o la indemnización en caso de producirse daños; para los casos de enajenación de las tierras de su propiedad o la transmisión de otro tipo de derechos sobre los mismos; para su traslado y reubicación en casos excepcionales (que debe contar con consentimiento libre y con pleno conocimiento de

14 Para contar con una visión más amplia y completa de los derechos de los pueblos indígenas, ver: Marinissen, Judith. *Legislación boliviana y pueblos indígenas. Inventario y análisis en la perspectiva de las demandas indígenas.* SNV-CEJIS, Santa Cruz, Bolivia, 1998. 316 pp. Segunda edición actualizada y complementada.

causa); para la adopción de medidas y programas relacionados con su contratación, condiciones de empleo, formación profesional, artesanía e industrias rurales, salud y educación.

c) También hace referencia a los derechos sobre la tierra, el territorio y los recursos naturales. En este campo, los gobiernos deben determinar las tierras tradicionales de ocupación de los pueblos indígenas, así como reconocer y garantizar la protección efectiva a su derecho de propiedad y posesión. En aquellos casos en los que la ocupación del territorio no sea exclusiva, pero que haya servido tradicionalmente para el desarrollo de sus actividades, debe salvaguardarse el derecho de utilización del mismo. Respecto de los recursos naturales del territorio, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en su administración, uso y conservación. Cuando los recursos están en el subsuelo, como ya fue mencionado anteriormente, los gobiernos deben proceder a la consulta, antes de realizar cualquier iniciativa. Adicionalmente se incluyen previsiones de modo que los programas agrarios de los países, puedan facilitar los medios de desarrollo necesarios y garantizar la asignación de tierras adicionales, cuando ésta no sea suficiente para la existencia de los pueblos indígenas o hayan crecido demográficamente.

d) Finalmente, el Convenio 169 de la OIT incluye artículos acerca de las costumbres y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas. Allí se estipula el derecho de conservarlos, en la medida en que no sean incompatibles con las normas nacionales e internacionales referidas a los derechos fundamentales y humanos. En referencia a las sanciones y la represión de delitos (en tanto no sean incompatibles con la jurisprudencia nacional e internacional como en el caso anterior), también se estipula el respeto a los métodos tradicionales y que cuando los organismos jurisdiccionales competentes impongan medidas penales, deben tomar en cuenta las características económicas, culturales y sociales de los individuos y pueblos indígenas. En cuanto a la transmisión de derechos sobre la tierra entre miembros y pueblos indígenas, también deben respetarse las normas propias y las modalidades de transferencia; al margen de existir la obligación de consulta en los casos en lo

que se considere la enajenación de sus tierras. A este respecto, el Convenio exige formas de protección de las tierras indígenas, para impedir que terceros, aprovechándose de las costumbres de los pueblos, se arroguen propiedad, posesión o uso de las mismas. Junto a ello, se estipula la necesidad de establecer sanciones legales contra toda intrusión no autorizada en las tierras indígenas.

Todo este conjunto de normas establecidas en el Convenio 169 de la OIT y que han sido resumidas anteriormente, asumen un carácter obligatorio para el Estado boliviano, en la medida en que fue ratificado por Ley 1257 de 11 de julio de 1991.

3.2.2 La historia reciente: movilizaciones, planteamientos y demandas de pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas

- El marco normativo legal que acabamos de hacer mención, ha estado asociado al proceso de transformaciones estructurales y modernización del Estado que se viene impulsando (bajo el modelo neoliberal) desde que en el año 1985 se emitiera el D.S. 21060. Paralelamente y buscando revertir y adecuar esas medidas gubernamentales, para que respondan a los intereses y derechos populares que se consideraban afectados y vulnerados, también se produjeron (y continúan haciéndolo), diversos tipos de movilizaciones y manifestaciones que, independientemente de los conflictos provocados, terminan generando cambios y nuevas disposiciones legales.
- En el campo relacionado a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, dos acontecimientos en la historia reciente del país han marcado hitos cuyas consecuencias determinaron cambios sustanciales a favor de los derechos de estos sectores sociales: la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990 y; la Marcha por el Territorio, los Derechos Políticos y el Desarrollo Económico de 1996[15]. En el primer caso, se produce el recono-

15 Existe una importante producción intelectual al respecto, pero valga resaltar las siguientes:

cimiento de 4 territorios indígenas y la conformación de una comisión para elaborar una ley que regule los derechos de los indígenas del Oriente y la Amazonía del país (que finalmente se concretó en la reforma de la Constitución Política del Estado el año 94, donde se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas y comunidades originarias, entendiéndolas a partir de allí como sociedades organizadas con identidad propia). En el segundo (negociaciones de por medio), se da lugar a la aprobación de la Ley INRA donde, junto a otras disposiciones, resaltan las relacionadas con: el derecho a la propiedad de Tierras Comunitarias de Origen y el acceso y uso de los recursos naturales; la garantía, reconocimiento y titulación de territorios indígenas como TCO, el solar campesino, la pequeña propiedad y las propiedades comunitarias de campesinos, siendo su dotación gratuita y comunitaria a favor de estos sectores.

- Como ya fue mencionado, la inserción de esos derechos en el marco legislativo y legal del país, ha coincidido con el proceso de transformaciones neoliberales y de modernización del Estado. La primera manifestación de los cambios que en el año 1990 dio lugar a una primera marcha de los pueblos indígenas de las tierras bajas (que buscaban reconocimiento como pueblos, culturas y etnias diferentes y diversas, así como su derecho a que se les reconozca y otorgue territorios colectivos); ha ido avanzando y desa-

---

CIDOB. *La marcha indígena y el papel de CIDOB. Un balance necesario.* En: Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Año 1, No. 2. CEJIS. Santa Cruz de la Sierra, Octubre/diciembre 96. pp. 88-92.

Lehm A. Zulema. *Milenarismo y movimientos sociales en la Amazonía boliviana. La búsqueda de la Loma Santa y la marcha indígena por el territorio y la dignidad.* APCOB-CIDDEBENI-OXFAM América. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. 1999.

Albó, Xavier. *El sueño pluricultural.* En: Revista UNITAS. La Paz, Bolivia. No. 19 Octubre 1997. pp. 39-48.

Molina A. Wilder. *La emergencia del movimiento indígena del Beni en el contexto del proceso de consolidación de la democracia en Bolivia. Desde las movilizaciones comunales hasta la Marcha por el Territorio y la Dignidad (1987-1990)*. Tesis de licenciatura. Universidad Mayor de San Andrés, Fac. de Ciencias Sociales. Carrerra de Sociología. La Paz, enero 1997.

Patzi Paco, Félix. *Insurgencia y sumisión. Movimientos indígeno-campesinos (1983-1998).* Muela del Diablo editores. Colección comuna. La Paz, Bolivia. 1999.

rrollándose, hasta manifestarse como una demanda orientada a agilizar y dar cumplimiento a las normas y leyes aprobadas en su favor (principalmente relacionadas con el saneamiento de sus tierras y territorios).

- Por tanto, coincidiendo con el número de marchas indígenas que se han venido planteando desde el año 1990[16], se puede decir que existen también 3 momentos en el avance y desarrollo de las demandas y reinvindicaciones de estos pueblos de las tierras bajas de Bolivia:

1. La búsqueda por el reconocimiento y la inserción de sus derechos en el marco legislativo y legal del país, que pudo plasmarse con la aprobación de la Reforma Constitucional del año 1994.
2. La demanda para que el Estado apruebe y establezca territorios comunes de modo que los pueblos indígenas aseguren su desenvolvimiento cultural, económico, social e histórico, sin que por ello pierdan su identidad, prácticas y costumbres en la forma de relacionarse con la naturaleza y la tierra. En este campo, la aprobación de la Ley INRA y el derecho a constituir Tierras Comunitarias de Origen (TCOs), básicamente representa el logro de aquella segunda fase de sus reinvindicaciones y demandas.
3. El planteamiento de una III Marcha nacional de pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas de Bolivia, ha estado fundamentada en la necesidad de agilizar, transparentar y priorizar el proceso de saneamiento de tierras, así como de anular y dejar sin efecto disposiciones y normas (regulatorias y administrativas) que habían sido aprobadas con posterioridad a la Ley INRA. Ello estaba desvirtuando, retrasando e impidiendo que dichas poblaciones puedan efectivizar los derechos que ya tenían reconocidos (principalmente relacionados con la tierra y el territorio).

16 No se hace referencia ni forma parte del análisis la IV Marcha de los pueblos indígenas y comunidades campesinas del país que se realizó el año 2002, en vista de que no forma parte del periodo que se abarcó en la investigación.

Como se podrá apreciar más adelante, aquí no se hace mención a otra serie de reinvindicaciones y demandas que se plantearon en otros campos. Lo principal de ellas (en lo que se refiere a su priorización en el Manifiesto de Trinidad, la Plataforma de la GANPI y los posteriores convenios con el Gobierno), están relacionadas a la Ley INRA, su Reglamento y las disposiciones regulatorias anexas que tienen que ver con el saneamiento y el derecho de acceso y propiedad a la tierra y los territorios.

Este tercer episodio del proceso reindivindicativo indígena (la III Marcha que se desarrolla entre los meses de junio y julio del 2000), se concretó con la firma de un convenio gubernamental, la derogatoria y modificación de algunos instrumentos normativos y el compromiso de efectivizar (en el marco de un calendario) un conjunto de medidas adicionales en favor de los pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas.[17]

En perspectiva y buscando sintetizar la significación de estos tres momentos de la historia reciente de los movimientos y marchas de los pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas de Bolivia, se podría afirmar que corresponden con el sucesivo avance de:

a) El reconocimiento de derechos colectivos, en tanto pueblos con identidad propia;
b) La demanda y obtención de tierras y territorios que tradicionalmente ocuparon para ejercer sus prácticas sociales, culturales y económicas y;
c) La exigencia para acelerar el proceso de saneamiento y consolidar los derechos a la tierra y el territorio, de modo que final-

17 En rigor, debe señalarse que el gobierno firmó 2 convenios en los que compromete el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. El primero, denominado como GANPI y firmado con la dirigencia principal de la CIDOB en la ciudad de Santa Cruz. El segundo, conocido como el Convenio de Montero de 15 de julio del 2000, firmado por ejecutivos de las organizaciones indígenas, de campesinos y colonizadores a nivel departamental. Para garantizar el cumplimiento de los acuerdos establecidos, aseguraron la participación de la Iglesia Católica, el Defensor del Pueblo y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, como garantes. Este último convenio, que ha merecido la atención y seguimiento constantes por parte de las organizaciones firmantes, el Gobierno y los garantes, es el instrumento principal de referencia que guía la investigación.

mente puedan contar con la seguridad jurídica necesaria que impida el avasallamiento y superposición de terceros dentro de sus territorios, que (como históricamente ha venido sucediendo) desvirtuarían los derechos formalizados en la legislación nacional.

3.2.3 Las corrientes de pensamiento y tendencias en pugna

- Como se puede apreciar, el proceso de demandas y reinvindicaciones indígenas (que no ha estado exenta de conflictos y manifestaciones que los enfrentó con sucesivos gobiernos), se enmarca a su vez en la problemática relacionada con la equidad en el acceso y distribución de tierras.
  A pesar que la Reforma Agraria fue realizada en el año 1953, la estructura persistente desde esos años, ha dado lugar a la presencia de esa dualidad caracterizada por el latifundio-minifundio, que evidentemente es una muestra clara de inequidad en la distribución de tierras. Esta ausencia de equidad, que refleja un desequilibrio regional en cuanto a la disponibilidad de tierras, se expresa también en una desigual y discriminatoria distribución, pues una pequeña minoría de la población (generalmente relacionada con el poder político y económico del país) ha obtenido grandes latifundios y una mayoría de pueblos indígenas y comunidades campesinas deben conformarse con pequeños minifundios o ser arrinconados a lugares cada vez más lejanos e inaccesibles por la presión que ejercen grandes empresas.
  A este respecto se pueden apuntar los siguientes aspectos adicionales:

  a) La estructura agraria del país, emergente de la Reforma Agraria del 53, ha dado lugar a la coexistencia de un cada vez más agudo minifundio (asociado a una gran mayoría de unidades parcelarias campesinas de subsistencia) con grandes propiedades latifundiarias (generalmente improductivas que concentran grandes extensiones de tierra en manos de unos pocos); pero que además, dado un proceso desordenado y caótico de distribución de tierras, ha provocado la superposición de derechos y diversos tipos propiedad y uso sobre un mismo terri-

torio. Buscando ordenar la distribución de tierras, otorgar la seguridad jurídica necesaria y establecer un sistema equitativo que supere la estructura minifundio-latifundio (que se ha constituido en una de las principales trabas para el desarrollo rural y agropecuario del país); en 1992 con la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización y, posteriormente en 1996, con la modificación de la Ley de Reforma Agraria y la organización del INRA, se da lugar a un proceso orientado a corregir aquellos graves problemas.

b) La persistencia de una estructura dual minifundio-latifundio en el país, es expresada textualmente por el entonces Director Nacional del INRA señor René Salomón, en los siguientes términos: "La desigual e irracional distribución de tierras que se observa en diferentes zonas del país muestra, por un lado, hacinamientos económicos y socialmente inviables, con expresiones sórdidas de minifundio y surcofundio; en tanto que, por otro, es posible observar inmensas extensiones improductivas que esperan la mano creadora y fecunda del hombre para convertirse en campos de cultivo y nuevas fuentes de trabajo para miles de conciudadanos"[18]. Un ejemplo de esta desproporcional forma de acceso y propiedad de la tierra, también es incluida en la Memoria del INRA, cuando en el informe correspondiente al departamento de Chuquisaca se afirma que el 68% de las unidades agropecuarias de ese departamento ("tipificadas dentro de la excesiva minifundización"), sólo alcanzaban a un promedio de 1,5 a 2 has. en propiedad por unidad de producción agrícola[19].

c) Finalmente, para contar con una aproximación cuantitativa a la problemática, es importante tomar en cuenta los siguientes aspectos:

– El proceso de Reforma Agraria del 53 otorgó una superficie aproximada de 36 millones de has. (que equivalen a un ter-

18 INRA. *Memoria 1996-2000*. Bolivia, octubre de 2000. p. 19.

19 Informe de Chuquisaca. Identificación de problemas. p. 24. En: INRA. *Memoria 1996-2000*. Bolivia, octubre de 2000.

cio del territorio nacional), en un periodo que llega hasta mediados de los años 80, pero de las cuales 17 millones fueron otorgadas en la región oriental entre los años 1971 y 1978.

- 550 mil unidades campesinas que equivalen a 3,5 millones de personas que cuentan con una extensión no mayor a las 50 has. por unidad productiva, accedieron solamente a 4 millones de ha. del total de tierras distribuidas por el CNRA.
- En el otro extremo, 32 millones de has. fueron entregadas a solamente 40.000 empresas, que equivalían únicamente al 7% del total de los propietarios agrarios, pero que contaban con superficies de 50 a 50.000 has. por unidad. De ese total de 32 millones de has., solamente 4 millones ubicadas en los departamentos del Beni y Santa Cruz, estaban destinadas a la ganadería (como actividad extensiva).
- Los restantes 72 millones de has. que completan la superficie total del territorio nacional (108 millones de has.), son bosques, eriales, ríos, lagos y superficies que no sirven para la agricultura ni ganadería.
- Para mediados de los años 80, en Bolivia se cultivaba un total de 1,3 millones de has. De ese total 1,2 millones eran trabajadas por pequeños productores campesinos y solamente 83.000 has. eran cultivadas por empresas agropecuarias. Ello equivale a que el 95% de las tierras cultivadas del país, fueron trabajadas por pequeños campesinos (que producían alrededor del 70% de todos los alimentos) y las grandes empresas agropecuarias solo cultivaban el 0,3% de la superficie total que se habían apropiado (aproximadamente 29 millones de has.).[20]

Es muy importante mencionar aquí que en el caso de los pueblos indígenas, el recurso tierra no sólo es un espacio de vida y medio para satisfacer sus necesidades de subsistencia en tanto colectividad social (por medio de la caza, la recolección y la pesca), sino que es un referente cultural e identitario. Por ello mismo se en-

20 Para una descripción más detallada de la problemática, ver: ILDIS. *Debate Agrario. Tenencia y uso de la tierra.* No. 13. La Paz, Bolivia. EDOBOL. 1988. 83 pp.

tiende su necesidad de acceder a territorios relativamente amplios, puesto que (en la generalidad de los casos), al no tener una relación fija con la tierra (por medio de la agricultura o la ganadería), necesitan trasladarse periódicamente por el territorio, en busca de los productos que cubran sus necesidades familiares y comunitarias[21].

Ahora bien, como se podrá apreciar detalladamente en el análisis posterior, uno de los argumentos más importantes que orienta el planteamiento de demandas respecto del Estado por parte de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas, es el referido a que el trabajo es la fuente fundamental para acceder a los derechos sobre la tierra.

Tal y como está estipulado en las leyes en vigencia, esta posición contrasta con aquella que finalmente ha logrado introducir un criterio mercantil (sobre la base del concepto de mercado de tierras que pone precio a las mismas y la tributación), para establecer, demostrar y garantizar los derechos propietarios de acceso y usufructo de la tierra y los recursos naturales.

Esta pugna que no solamente está reflejando intereses en conflicto, sino también una visión diferente acerca del valor y los derechos de acceso y propiedad de la tierra (enfrentando lo socialmente equitativo con lo económicamente ventajoso), es un problema que aún no ha sido resuelto (a pesar de la legislación y la normativa existente), puesto que todavía viene siendo discutida en la esfera de lo político y académico.[22]

---

21 Para un acercamiento más a detalle sobre las características y forma de vida de los pueblos indígenas de las tierras bajas, ver: Lema, Ana María (comp.). *Pueblos Indígenas de la Amazonía boliviana.* AIP-FIDA, CAF, PNUD. CID Plural. La Paz, Bolivia, 1998. 142 pp.; Alvaro Díez Astete y Murillo, David. *Pueblos indígenas de tierras bajas. Características principales.* Min. Desarrollo Sostenible y Planificación. VAIPO. Programa Indígena – PNUD. Hisbol S.R.L. La Paz, Bolivia. 1998. 320 pp.

22 Existe una rica y muy sugestiva polémica alrededor de esta problemática en el país y Latinoamérica. Tomando en cuenta que los conflictos nacionales y los compromisos asumidos por el gobierno en el acuerdo firmado con la CSUTCB en septiembre del 2000, nuevamente han planteado la situación de modificar y replantear la ley agraria del país; entonces es previsible que este tema vuelva a la agenda de discusión. Aquí mencionaremos sólo algunos documentos de referencia:

Es importante tomar en cuenta esta situación, dado que en el análisis y revisión de las coyunturas de conflicto y el tratamiento de los casos de vulneración de derechos que el estudio considerará, frecuentemente se encontrará subyacente esta problemática, puesto que innegablemente forma parte de las demandas de uso y acceso a la tierra y los recursos naturales, que pueblos indígenas y comunidades campesinas plantean al Estado.

A modo de tomar criterio sobre las implicaciones de esta polémica en el análisis del asunto investigado, se realizarán algunas consideraciones muy resumidas.[23] Con respecto de aquella alternativa que busca abrir el mercado de tierras y establecer la tributación y el pago de impuestos como mecanismos principales para acceder a la tierra y determinar el derecho propietario (corriente que se opone a una distribución regulada por el Estado que utiliza el criterio de la Función Económico Social y el trabajo como mecanismos para facilitar el acceso a la tierra), es importante señalar que:

a) Es una larga discusión que opone los criterios socialmente justos a los económicamente ventajosos que la corriente neoliberal y la globalización del mercado buscan imponer en el marco de la modernización del Estado y las reformas estructurales.
b) Tomando en cuenta que la actual corriente por modificar y/o sustituir la Ley INRA finalmente confluirá en el tratamiento de este tema; es claro que el tipo de definición que se tome al respecto, afectará en forma determinante a los actores sociales del

---

Salvatierra, Hugo. *Ley INRA. Entre la realidad del latifundio y la necesidad del cambio social en el mundo agrario boliviano.* En: Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Año 1, No. 2 Octubre/diciembre 96. CEJIS. Santa Cruz. pp. 73-77.

Urioste F. de C. Miguel. *Fortalecer las comunidades. Una utopía subversiva, democrática.. y posible.* AIPE - PROCOM-TIERRA. La Paz, Octubre 1992. 264 pp.

Conferencia Episcopal Boliviana. *Tierra, madre fecunda para todos.* Carta Pastoral. La Paz, Bolivia. Marzo 2000. 87 pp.

Grupo Chorlaví. *II Conferencia electrónica referida a reformas agrarias y mercados de tierra en América Latina y El Caribe.* Varias ponencias. 15 de julio a 30 de agosto del 2000. Ver: página web http://www.chorlavi.cl/tierra.html.

23 Una discusión más amplia al respecto ha sido desarrollada en el artículo: *"La modificación de la Ley INRA y el mercado de tierras"*. La Paz, Mayo 2001.

área rural relacionados con la tierra y el uso de los recursos naturales.

c) En el supuesto caso que se imponga la corriente de liberalización del mercado de tierras, es claro que pueblos indígenas y comunidades campesinas no sólo tendrán una situación muy desventajosa para competir (puesto que no disponen de capital), sino que pueden ser despojados de sus actuales propiedades y se restringiría severamente el derecho a acceder a nuevas tierras y recursos naturales.

d) Respecto del caso de denuncia presentado por la CIRABO, este aspecto es fundamental en lo relacionado a los derechos colectivos a la tierra y el territorio, puesto que de imponerse el criterio del pago de impuestos y la apertura del mercado de tierras como los reguladores del acceso a la tierra y base de legitimación de la propiedad agraria; entonces es claro que procesos de saneamiento en marcha que deberían concluir con la dotación de TCOs, predios comunitarios y parcelas para campesinos y pueblos indígenas, serían afectados para favorecer grandes latifundios y concesiones improductivas que no cumplen una Función Económico Social.

Otro aspecto fundamental en la consideración de la problemática de los derechos de los pueblos indígenas de las tierras bajas de la Amazonía, es el referido a la centralidad del Estado, como referente único de gobierno, autoridad y dominio sobre la nación. El reconocimiento, protección y garantía que se ofrece constitucionalmente a los derechos de los pueblos indígenas, en tanto culturas y etnias con identidad propia, no está libre de aquella antigua polémica en torno al riesgo de crear pequeños estados dentro del Estado nacional. Es decir, generar autonomías desarticuladas y en disputa con el Estado nacional. Con el argumento de que un reconocimiento de los derechos de culturas y pueblos con identidad propia, podría conducir a una situación de gobiernos, legislación y autoridades independientes al poder central del país, se ha resistido y cerrado la posibilidad de debatir y considerar los derechos a la libre determinación y el desarrollo que los pueblos indígenas tienen reconocidos en la legislación nacional e internacional. Este temor contrasta con la expresa y reiterada declara-

ción de los pueblos indígenas en sentido de reconocer su pertenencia a la nacionalidad boliviana y manifiestan su subordinación y acatamiento al poder estatal y el marco jurídico normativo existente.[24]

En todo caso, a pesar de haberse aprobado y puesto en vigencia los derechos colectivos de estos pueblos, persiste la tendencia por aplicar, hacer prevalecer e inclusive imponer un concepto individual y privado del derecho y la justicia, cuando claramente se trata de asuntos que conciernen al derecho colectivo ya reconocido.[25]

Debe resaltarse finalmente, que la actitud permanente que los pueblos indígenas y las comunidades campesinas de las tierras bajas han asumido en defensa de sus derechos frente al Estado, se ha caracterizado por el diálogo, el respeto al orden y la legalidad establecidos, la búsqueda de acuerdos concertados y el planteamiento colectivo de sus demandas.

Esta lógica que pudiera ser asociada únicamente a una táctica de relacionamiento y negociación con el Estado, en realidad está expresando una forma social y comunitaria de plantear y resolver sus asuntos.

No es por ello extraño que cuando deciden iniciar una marcha, lo hagan con toda la familia. Es decir, de la misma manera como se trasladan, comparten y viven en los bosques y sus regiones de

24 Otra cosa muy diferente es la ocurrencia de "crear una nación camba", planteada en Santa Cruz por alguna corriente intelectual, pero que a todas luces antes que contener bases étnicas de identidad, mas bien parece responder a una actitud de rechazo (y eventualmente xenofobia) a la migración de población occidental y específicamente de campesinos e indígenas.

25 Hay incontables ejemplos sobre la incomprensión o el abuso jurídico-legal que se comete sobre estos pueblos. Baste mencionar aquellos casos en los que con el argumento de definir o establecer los derechos sobre el uso de la tierra y el aprovechamiento de los recursos naturales, se les exige títulos de propiedad (que obviamente nunca tuvieron por la ausencia de contacto con el Estado y la sociedad urbana), obligándolos a desarraigarse, abandonar o alejarse de "propiedades", cuya base legal (no de justicia) estaba sustentada en papeles (generalmente de individuos que accedieron posteriormente a las tierras en cuestión).

Casos referidos a la administración de justicia o el acceso a servicios, que por no tener un carnet de identidad o no poder definir su lugar de residencia, no sólo han supuesto castigos, penas o desatención discriminatorios, sino que en muchos casos han sido claramente injustificados e ilegales y muestran las aberraciones que aún hoy son lamentablemente cotidianas.

origen, en busca de caza, pesca y recolección, base fundamental de su sustento y reproducción. No debe olvidarse que el referente colectivo de la comunidad (principalmente asociado a un territorio común), es también el referente de su identidad, su cultura, sus valores y su lengua. Por ello se explica la importancia que tiene para ellos la colectividad y el territorio en el que desarrollan sus actividades tradicionales. Al plantear colectivamente sus demandas, no están haciendo otra cosa que reproducir aquello que practican cotidianamente.

4. Inventario de la problemática y los puntos de conflicto

Una vez establecido el marco general de contexto (tanto normativo, histórico, como socio-político), ahora se realizará un acercamiento más directo a la problemática, de modo que puedan identificarse con mayor precisión cuáles son los aspectos específicos que afectan a los derechos de los pueblos indígenas, en relación a la aplicación de la Ley INRA y el proceso de saneamiento de las Tierras Comunitarias de Origen.

Tomando en consideración que el caso de la CIRABO estaba referido a la "vulneración de los derechos colectivos por violación de la Ley 1715 y su Decreto Reglamentario No. 24784"[26] y que, además, esta misma demanda coincidía con las plataformas que el movimiento indígena y campesino de las tierras bajas del país fue haciendo llegar a consideración del gobierno,[27] para que finalmente sea atendida en el marco de la III Marcha

26 CIRABO. "Queja y denuncia por vulneración de derechos colectivos por violación de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y su Decreto Reglamentario 24784 por el Director Nacional del INRA y Director Departamental del INRA Beni". Presentada al Defensor del Pueblo con fecha 6 de enero del año 2000.

27 Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas del Oriente boliviano. Manifiesto Indígena y Campesino por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales. CIDOB-CPESC-CIRABO-CPIB-APG-FUTCSC-FUTCP. Trinidad, Beni. 28 de abril del 2000.
Pueblos indígenas, comunidades campesinas y colonizadores del Oriente boliviano., Plataforma de Demandas de la Tercera Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales. CPESC-CIRABO-FSUTCSC-FSUTCP-FSUTCVD-FDCSC-Central Campesina de Guayaramerín. Riberalta, Beni. 9 de junio del 2000.
CIDOB. Plataforma de propuestas de los pueblos indígenas de Bolivia. Bolivia Pluriétnica e invitación a participar de la Gran Asamblea Nacional de los Pueblos Indígenas de Bolivia. Carta – Plataforma enviada al Presidente Constitucional de la República, fechada en Santa Cruz el 20 de junio del 2000.

por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales; queda claro que no sería posible realizar un tratamiento adecuado y completo del asunto, si se realizase un análisis parcial y separado de ambos.

4.1 Demandas y logros de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales

En el presente acápite se hace una revisión y recuento de los principales problemas relacionados con el cumplimiento y aplicación de la Ley INRA y su reglamento, relacionándolos a las demandas planteadas por las organizaciones campesinas e indígenas de las tierras bajas del país.

Tomando en cuenta que la III Marcha Indígena y Campesina por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales,[28] ha implicado una significativa modificación del escenario normativo relacionado con la Ley INRA y su Reglamento, en primera instancia se realiza un recuento de los planteamientos iniciales formulados al gobierno; luego se revisarán las modificaciones y el alcance de los acuerdos establecidos; para posteriormente desarrollar aquellos otros aspectos que no han sido contemplados, pero que han estado afectando a un cumplimiento y aplicación correctas de dicho marco normativo.

4.1.1 El proceso de organización, los planteamientos y las demandas de la III Marcha

Antes de realizar el punteo de los aspectos fundamentales planteados al gobierno, es importante tomar en cuenta que dichas demandas siguieron un proceso de maduración desde 1996, en que se aprueba

28 La realización de la III Marcha fue antecedida por pronunciamientos y la realización de una Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas de Bolivia, GANPI, (realizada en Santa Cruz en la segunda quincena de junio del año 2000), que dieron lugar a una Plataforma de Propuestas concertada por el conjunto de organizaciones representativas de los pueblos indígenas del país.
La III Marcha se inició el 28 de junio del 2000 en Pando; al llegar a la ciudad de Santa Cruz, dio lugar a la firma de un primer Convenio con el gobierno en el marco de la GANPI. Sin embargo, continúa su trayecto, concluyendo el 15 de julio del mismo año en Montero, con la firma de un segundo Convenio de 19 puntos, que es el instrumento fundamental de referencia de este trabajo.

la Ley INRA y sucesivamente se van poniendo en vigencia Decretos Supremos y otros instrumentos administrativos emitidos por el propio INRA, cuya aplicación, cumplimiento y/o aprobación son cuestionados por entender que afectan los derechos de pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas y aun el propio marco legal y normativo del país. Es el caso por ejemplo, del Decreto Reglamentario de la Ley INRA de julio de 1997,[29] cuyo texto es aprobado sin atender y contraviniendo acuerdos y consensos establecidos en el marco de la Comisión Agraria Nacional (CAN); pero que además es emitido pocos días antes de iniciarse la III Marcha.[30]

Es sobre la base de este marco de preocupación y rechazo que las organizaciones indígenas y campesinas fueron estructurando lo que finalmente constituyó la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales, que se inició el 28 de junio en Cobija, Pando.

Secuencialmente los pasos que se dieron en el proceso de movilización, fueron:

- El 28 de abril del año 2000, en documento denominado Manifiesto Indígena y Campesino por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales, firmado en Trinidad, Beni, las organizaciones CPESC-CIRABO-CPIB-APG-FSUTCSC y FSUTCP, ponen en conocimiento del Gobierno 18 puntos de demanda que debían ser respondidos en un plazo de 30 días, al cabo de los cuales se anunciaba la realización de una Marcha hacia la sede de Gobierno.
- Cumplido el plazo anterior y sin haber recibido ninguna respuesta, en fecha 9 de junio del mismo año, en la ciudad de Riberalta, Beni, nuevamente se reúnen las organizaciones CPESC-CIRABO-FSUTCSC-FSUTCP-FSUTCVD-FDCSC y la Central Campesina de Guayaramerín. En esa misma fecha envían al Presidente de la República la "Plataforma de Demandas de la Tercera Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales", conteniendo 31 puntos y anunciando el 28 de junio como fecha de inicio de la marcha.
- Junto a ello, sobre la base de un proceso preparatorio para que los pueblos indígenas que forman parte de la CIDOB participaran en

29 D.S. No. 24784 de 31 de julio de 1997.

30 D.S. No. 25763 de 5 de mayo del 2000, que es publicado y puesto en vigencia por la Gaceta Oficial de Bolivia el 22 de junio del mismo año.

las iniciativas del Diálogo Nacional que estaba impulsando el gobierno; desde fines del mes de mayo hasta el 15 de junio, las 7 regionales efectuaron asambleas extraordinarias en cada una de sus sedes, con el propósito de preparar una plataforma hacia la realización de la Gran Asamblea Nacional de los Pueblos Indígenas de Bolivia (GANPI). Dichas asambleas regionales anunciaron que de no llegar a consensos satisfactorios con el gobierno en el marco de la realización de la GANPI, sus organizaciones regionales participarían de la marcha anunciada.

- Producto del anterior proceso, en fecha 20 de junio del 2000, la CIDOB hizo llegar al Presidente de la República, la "Plataforma de Propuestas de los Pueblos Indígenas de Bolivia-Bolivia Pluriétnica" y la invitación a participar de la Gran Asamblea Nacional de los Pueblos Indígenas de Bolivia. Este documento que recoge las propuestas de más de 1.000 autoridades de las 7 regionales de la CIDOB, plantea demandas en 6 áreas: territorio y recursos naturales; identidad y desarrollo indígena; salud; educación; reformas a la Constitución Política del Estado y otras leyes y; fortalecimiento organizativo. Se trata de un documento de 26 páginas.
- Sobre la base del conjunto de planteamientos elaborados y de común acuerdo con las organizaciones indígenas que impulsaban la marcha, la CIDOB adelantó la GANPI. Esta asamblea nacional se realizó entre el 3 y 5 de julio. Los días 6 y 7 del mismo mes se hicieron presentes ministros del gobierno para atender las demandas planteadas. A medida que se realizaban las negociaciones, en cuya plataforma se incluyeron los 31 puntos presentados el 9 de junio por las organizaciones marchistas, cientos de campesinos e indígenas iban llegando a la ciudad de Santa Cruz, provenientes de los departamentos de Beni y Pando.
- Al final del 7 de julio, la GANPI firma un acuerdo con el Gobierno, cuyo contenido es cuestionado por las organizaciones de Santa Cruz y el norte amazónico (salvo la CIRABO, que considera que su principal demanda relacionada con la conversión de las barracas gomero-castañeras en concesiones forestales había sido atendida). El rechazo y cuestionamiento al acuerdo de la GANPI (principalmente firmada por la dirigencia de la CIDOB), provoca el abandono de la reunión y la decisión de continuar en la Marcha

(inclusive a pesar de los intentos de soborno por parte de autoridades de gobierno que se registraron en la prensa)[31].

- Esta decisión hizo que la Marcha llegara hasta la localidad de Montero, donde el 15 de julio se firmó un nuevo acuerdo de 19 puntos, denominado "Convenio Suscrito entre el Gobierno Nacional y Organizaciones Indígenas, Campesinas y de Colonizadores del Oriente Boliviano".
- Debe mencionarse que aun cuando ambos acuerdos con el Gobierno tienen básicamente el mismo contenido,[32] en el caso del Acuerdo de Montero, al margen de la modificación del Reglamento de la Ley INRA que no había sido incluida en el acuerdo de la GANPI, se precisan y concretan plazos y compromisos cuya garantía de cumplimiento es encomendada a la Iglesia Católica, el Defensor del Pueblo y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, quienes se constituyen en garantes de dicho Convenio.

Ahora bien, para establecer los reales alcances y logros de este último Convenio, a continuación se realiza un balance de los planteamientos y reivindicaciones formulados en el documento denominado

31 El hecho de que se haya producido el desconocimiento del acuerdo firmado en el marco de la GANPI y que varias organizaciones de campesinos e indígenas hayan decidido continuar con la Marcha, marcó un distanciamiento entre las organizaciones regionales de los pueblos indígenas y la dirigencia nacional de la CIDOB (en la que mucho tuvo que ver la intervención gubernamental y los intentos de soborno u ofrecimientos realizados, que se denunciaron públicamente). Sin embargo, si bien en ese momento se pudo advertir más que una diferencia de criterios entre ambos niveles organizativos indígenas de las tierras bajas; ello no representó una fractura ni una división con las características que suele adquirir en la región occidental del país. En ese momento, aunque se pudo apreciar un desmarque, ello no derivó en una división de la organización para crear una paralela. Las organizaciones indígenas de las tierras bajas, optaron por mantener latentes sus diferencias en aras de la unidad de su organización matriz. Podría decirse que en ese momento prefirieron convivir con diferencias internas, antes que dividir a la organización.

32 Para contar con un análisis comparativo más amplio de los acuerdos de la GANPI y Montero, ver: CEJIS. Separata. Edición especial de la revista Artículo Primero. *Tercera Marcha Indígena, Campesina y de Colonizadores por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales.* Santa Cruz de la Sierra. Agosto 2000. Año 4. No. 9. 44 pp.

"Plataforma de Demandas de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales", cuyo contenido (de 31 puntos) finalmente se concreta con la firma del Convenio de Montero arriba mencionado (19 puntos). Los planteamientos y demandas fueron las siguientes (cuya forma de presentación y ordenamiento ha sido reorganizado para una mejor comprensión y desarrollo de la argumentación):

- La *anulación y abrogación* de las siguientes disposiciones legales y normas administrativas:

  a) D.S. 25532 (denominado como barraquero) de conversión voluntaria de barracas gomeras y castañeras del norte amazónico, en concesiones forestales no maderables.
  b) D.S. 25783 por el que se amplía el plazo de conversión voluntaria de barracas gomeras y castañeras en concesiones forestales no maderables.
  c) D.S. 24773 que establece el procedimiento de concesiones de uso de tierras fiscales para fines de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo.
  d) Resolución Administrativa 098/99 del INRA, por la que se aprueba un procedimiento especial para la declaración de tierras fiscales disponibles para concesiones.

- La *aprobación y promulgación* de disposiciones en favor de un proceso de saneamiento ágil, transparente y legalmente justo:

  a) Nuevo Reglamento de la Ley Agraria cuyo texto corresponda a los consensos alcanzados en la Comisión Agraria Nacional (CAN). Ello implicaba la anulación del artículo 236 (que exoneraba del cumplimiento de la Función Económico Social (FES) a propiedades menores de 500 has.) y la modificación del Artículo 388 (relativo al saneamiento de tierras presuntamente fiscales).
  b) Norma técnica para la verificación y apreciación del cumplimiento de la FES de los predios en el proceso de saneamiento de tierras, que sea consensuada en la CAN y coincida con el reglamento (nuevo) de la Ley INRA también consensuado.

c) Normatividad metodológica consensuada con las organizaciones indígenas para la realización de los Estudios de Identificación de Necesidades Espaciales que realiza el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO)[33] y a través del cual se determina la superficie recomendada para constituir una TCO.
d) Asignación de fondos provenientes del HIPC II para atender las necesidades de saneamiento y titulación de comunidades indígenas, campesinas y colonizadoras.
e) Títulos ejecutoriales definitivos de las TCO Monte Verde, Lomerío, Yuracaré y TIM II, con resolución de compensación donde correspondiese.
f) Títulos ejecutoriales de tierras correspondientes a sindicatos campesinos y colonizadores, cuyos procesos de saneamiento cuenten con pericias de campo.
g) Resoluciones (y ejecución de las mismas) de desalojo y lanzamiento de los asentamientos ilegales al interior de las TCOs.
h) Reprogramación del proceso de saneamiento y titulación de todas las TCOs, que garanticen simultaneidad de su ejecución y una titulación con término improrrogable (1 año).
i) Resoluciones Administrativas del INRA, declarando áreas de saneamiento simple de oficio o CAT-SAN, en favor de campesinos y colonizadores, a varias provincias de Santa Cruz, en la que se garantice la gratuidad del procedimiento para pequeñas propiedades y propiedades comunitarias. En los casos que correspondiere se excluirá las áreas de SAN-TCO de pueblos indígenas que ya se encuentren en proceso de trámite.

33 Durante la gestión gubernamental del periodo 97 - 2002, en sustitución del VAIPO se conformó el Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO), que a pesar de haber supuesto la jerarquización de la problemática indígena y campesina en los asuntos y la preocupación gubernamental; sin embargo, en vez de favorecer y priorizar la definición de políticas y estrategias nacionales que atiendan a dichos sectores, optó por actuar de intermediario en los sucesivos conflictos y movilizaciones planteados a nivel nacional.
Ese nuevo Ministerio asumió las responsabilidades que anteriormente le correspondían al VAIPO, en lo relacionado a los Estudios de Necesidades Espaciales requeridos en el proceso de saneamiento de TCOs. Sin embargo, para evitar confusiones y respetar la denominación de la antigua entidad encargada de dicha responsabilidad según está establecido aún en las normas agrarias en vigencia, mantendremos la denominación de VAIPO.

j) Resoluciones Administrativas del INRA, para los departamentos de Pando, Beni y Norte de La Paz, declarando área de saneamiento simple de oficio, o CAT-SAN, o SAN-TCO si es el caso, garantizando gratuidad del procedimiento para comunidades campesinas, pueblos indígenas y pequeños propietarios.
k) Decreto Supremo que establezca que el Estado asumirá el costo de la elaboración de los Planes de Ordenamiento Predial en pequeñas propiedades de campesinos y colonizadores, tierras comunitarias y TCOs, garantizando la gratuidad a los interesados.
l) Decreto Supremo concertado con organizaciones indígenas y campesinas, en el que se reglamente los procedimientos de consulta, concertación y participación, previstos en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Ley 1257. (principalmente relacionado a proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables).
m) Resoluciones de los Poderes Ejecutivo y Judicial, que definan la declinatoria de competencia de autoridades administrativas, judiciales y policiales para resolver amparos administrativos y acciones judiciales contra campesinos, indígenas y colonizadores por disputas de tierras y acceso a los recursos naturales.
n) Instrumentos de reconocimiento y aprobación de las personalidades jurídicas de los diversos niveles representativos de las organizaciones de campesinas, indígenas y colonizadores, que además deban cumplir con los requisitos de celeridad y gratuidad.
o) Declaratoria de caducidad de las concesiones forestales en las áreas superpuestas con TCOs (de acuerdo a lo dispuesto por la Ley INRA, Forestal y resoluciones administrativas de conversión).
p) Ley del recurso agua y ley de conservación de la biodiversidad, en los términos que fueron concertados dichos instrumentos con la CIDOB, CSUTCB y CSCB.
q) Ley de Necesidad de Reforma Constitucional, que sea concertada con las organizaciones campesinas e indígenas, esté de acuerdo a un contenido mínimo propuesto por estas organizaciones y mantenga las conquistas y derechos ya consagrados legalmente en favor de esos sectores sociales.

- *Medidas y acciones complementarias de gobierno* (que no están necesariamente vinculadas al cumplimiento y aplicación de la Ley INRA y su Decreto Reglamentario):

  a) Suspender la contratación de empresas para la ejecución del saneamiento de TCOs, tierras comunitarias campesinas y de colonizadores.
  b) Redelimitación de las Reservas de El Chore, Iténez y Parque Nacional Amboró de acuerdo a propuestas presentadas y previa suscripción de convenios de co-administración con las organizaciones campesinas e indígenas interesadas.
  c) Reestructuración integral del INRA, con recontratación de todo el personal técnico y profesional, bajo un sistema transparente de concurso de méritos y selección.
  d) Creación de un fondo de fomento y riesgo productivo para comunidades indígenas, campesinas y colonizadoras, con recursos del HIPC II.
  e) Condonación y reprogamación de deudas de pequeños productores campesinos, indígenas y colonizadores, condonando intereses corrientes y penales y rebajando intereses de reprogramación. Destinar los recursos financieros de la reactivación productiva a la otorgación de nuevos créditos en condiciones blandas y de largo plazo.
  f) Levantamiento de embargos y toda medida judicial precautoria tomada contra pequeños propietarios campesinos, indígenas y colonizadores que tengan deudas con el sistema financiero nacional.
  g) Creación de mercados campesinos administrados por sus organizaciones representativas.
  h) Modificación el Código de Minería bajo las siguientes características:

     – Que sea realizada en concertación con organizaciones indígenas, campesinas y colonizadores;
     – Que incorpore derechos preferentes para dichos sectores para la explotación de minerales existentes en sus tierras;
     – Que regule el proceso de consulta y concertación, en correspondencia a lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT, para proceder a la otorgación de concesiones a terceros;

– Que se reconozca en favor de los sectores campesinos, indígenas y colonizadores una participación directa en los beneficios económicos generados por la explotación minera realizada en sus tierras.

i) Modificar la Ley Forestal y sus normas reglamentarias y técnicas, flexibilizando las condiciones y requisitos para obtener permisos de desmonte y la elaboración y presentación de planes de manejo que se exigen a pequeños propietarios, campesinos, indígenas y colonizadores.

4.1.2 Acuerdos y resultados del Convenio de Montero de 15 de julio de 2000[34]

La firma del Convenio de Montero implicó la anulación de diversas normas que afectaban los intereses de campesinos e indígenas de las tierras bajas y que estaban claramente orientadas a beneficiar a sectores minoritarios pero poderosos. Dicho Convenio también provoca la modificación del Reglamento de la Ley INRA (que acababa de ser publicada en la Gaceta Oficial) y promueve la inmediata aprobación de medidas que, por mucho tiempo habían sido desatendidas. Sin embargo y al mismo tiempo, esas conquistas fueron relativizadas, porque otros aspectos –no menos trascendentes– no merecieron atención y aún todavía continúan en la agenda de cumplimiento.

Veamos con más detalle los alcances y resultados del Convenio de Montero:

- *Anulación y derogatoria de disposiciones legales y normas administrativas:*

34 El cumplimiento de los acuerdos del Convenio de Montero ha tenido seguimiento por parte de las 3 instituciones garantes. Sin embargo del tiempo que ello tomó y a pesar de las múltiples reuniones regionales (en las que discutieron aspectos principalmente relacionados con el saneamiento de tierras en la región Oriental) y otras tantas que se efectuaron en la sede de Gobierno (Presidencia de la República) con los ministros firmantes; no ha sido posible que dicho Convenio sea cumplido en su totalidad.

a) El D.S. 25838 de 10 de julio de 2000, abroga los D.S. 25532 y 25783 que establecían la conversión voluntaria de barracas gomeras y castañeras de la región amazónica del país, en concesiones forestales de productos no maderables.
b) Se emite Resolución Administrativa 088/2000 de 7 de julio, por la cual se revoca la Resolución Administrativa del INRA 098/99, referida al procedimiento para la certificación de disponibilidad cierta de tierras fiscales para concesiones forestales, conservación de la biodiversidad, investigación y ecoturismo. Adicionalmente, el D.S. 25848 de 18 de julio de 2000, aprueba modificaciones al Reglamento de la Ley INRA, en cuyos artículos también existen disposiciones relativas a la certificación de disponibilidad de tierras fiscales para la otorgación de concesiones.
c) El D.S. 25848 incluye la modificación del Art. 388 del Reglamento de la Ley INRA (cuyo texto anterior permitía que el INRA continuara declarando tierras fiscales disponibles para concesiones sin saneamiento previo) y puede asumirse que subsana y corrige la impugnación realizada al D.S. 24773. Sin embargo, en el Convenio no hay ninguna referencia expresa a la demanda de derogatoria de este D.S. que se planteó en el punto 6 de la Plataforma. Dicho Decreto Supremo establecía el procedimiento de concesiones de uso de tierras fiscales.

- Aprobación y promulgación de normas y disposiciones regulatorias:

a) Decreto Supremo No. 25848 de 18 de julio de 2000, por el cuál se modifica el Decreto Reglamentario de la Ley INRA en el que:

  – Se modifica el Art. 236, determinando que para la titulación de predios de hasta 500 has. debe cumplirse con la FES, al menos en un 50% de su superficie.
  – El Art. 388 es modificado en su totalidad y se establece que la certificación de libre disponibilidad para concesiones, sólo puede emitirse cuando haya concluido el proceso de saneamiento, se cuente con dictamen de la CAD respectiva sobre la modalidad de distribución y no existan solicitudes de dotación sobre el área fiscal.

- Se abroga el literal h) del párrafo II del Art. 261. Esta abrogación elimina la atribución de recomendar la superficie a ser dotada a las TCO, que realizaba el VAIPO en los Estudios de Necesidades Espaciales.
- Se dispone que los recursos proveniendes del pago por adjudicaciones, sean destinados al saneamiento.
- Se define que el Estado asumirá el costo de elaboración de los Plan de Ordenamiento Predial (POP) para campesinos, colonizadores y TCOs, y que mientras éstos se elaboran y aprueban, no serán exigibles para la otorgación de derechos forestales y de otros trámites en los que sean requeridos.
- Fijando el plazo de un año para su ejecución, se determina como área de SAN-SIM de oficio a todo el departamento de Pando, la Provincia Vaca Diez en Beni, el Municipio de Ixiamas en la Provincia Iturralde del departamento de La Paz y la Provincia Gran Chaco del departamento de Tarija.
- Se elimina la fase de Exposición Pública de resultados en el proceso de SAN-TCO, lo que buscaba reducir plazos y pasos para facilitar la emisión de los títulos definitivos de TCO. (Es importante mencionar que esta disposición fue impugnada ante el Tribunal Constitucional de la Nación, aprobándose el recurso y declarándolo como inconstitucional. La Exposición Pública está expresamente estipulada en la Ley INRA y un Decreto Supremo no podía cambiar la norma).
- Se ordena emitir resoluciones declaratorias de inexistencia de títulos ejecutoriales y procesos agrarios en trámite que no cursen en los registros del INRA y poner el hecho en conocimiento del Ministerio Público.
- Se define (en bolivianos 0,10 por has.) el límite máximo al valor concesional para adjudicación de tierras a colonizadores individuales y su aplicación se extiende a todas las áreas que hayan concluido el proceso de saneamiento.
- Finalmente se autoriza al Director Nacional del INRA para la expedición de resoluciones de saneamiento.

Como se puede observar, con la aprobación y vigencia del Decreto Modificatorio 25848 del Reglamento de la Ley INRA,

no solamente se corrigen las impugnaciones a los Arts. 236 y 388, sino que también se atienden los puntos 1, 2, 7, 8, 9, 13 y 18 de la Plataforma.

b) Se emite el D.S. 25839 de 12 de julio de 2000, que levanta la prohibición de asentamientos y consolida las propiedades campesinas dentro de la Reserva del Chore, Provincia Ichilo del departamento de Santa Cruz, a través y previo cumplimiento del saneamiento y titulación de las mismas.

c) D.S. 25847 de 18 de julio de 2000, por el que se precisan normas regulatorias referidas a desmontes y quemas controladas, determinando que el plan de trabajo de desmontes no será exigible para pueblos, comunidades indígenas y campesinas y colonizadores individuales, cuando se trate de superficies menores a 5 ha. Los costos del mencionado plan deberán ser cubiertos por FONABOSQUE, BOLFOR y PAFBOL.

d) D.S. 25849 de 21 de julio de 2000, por el que se crea el Fondo de Reactivación Productiva y de Manejo de Recursos Naturales a ser administrado por FONDESIF, por un monto de 10 millones de dólares, a favor de los pequeños productores campesinos, colonizadores e indígenas.

e) Resolución Ministerial del Ministerio de la Presidencia No. 035/2000 de 14 de julio, instruyendo procedimientos que faciliten (con celeridad y gratuidad) la otorgación de personalidades jurídicas a los diversos niveles organizativos de representación de campesinos, colonizadores e indígenas. Esta Resolución Ministerial buscaba resolver las múltiples denuncias planteadas por las organizaciones sociales, en sentido de que los trámites estaban siendo demorados y se producían diversos tipos de trabas en su otorgación.

f) Instructivo del Ministerio de la Presidencia de 14 de julio, a Prefectos, Sub prefectos y Corregidores para la ejecución de resoluciones de desalojo que emita el INRA, para asentamientos ilegales en TCOs.

g) Antes de la firma del Convenio de Montero y mientras continuaba la Marcha y las negociaciones, el INRA emitió una serie sucesiva de Resoluciones Administrativas que buscaban responder a las demandas de campesinos, indígenas y colonizadores del Oriente. Aunque el conjunto de estos instrumentos,

luego es recogido en el Decreto Supremo modificatorio del Reglamento de la Ley INRA al que se hace referencia anteriormente, ello muestra la falta de autoridad, seriedad y responsabilidad técnica de esta institución, que decide emitir cuanta Resolución Administrativa se le exija, reconociendo de este modo las deficiencias y procedimientos inadecuados que estaba aplicando en el proceso de saneamiento. Las resoluciones a que hacemos referencia son:

- Resolución Administrativa 078/2000 del INRA de 15 de junio, por la que determina área de saneamiento simple de oficio al departamento de Pando, Provincia Vaca Diez del Beni y el municipio de Ixiamas en el departamento de La Paz; y cuyo contenido es ratificado y precisado en el Decreto Supremo Modificatorio del Reglamento de la Ley INRA.
- Resolución Administrativa 079/2000 del INRA, de 19 de junio, que establece una superficie de *hasta* 500 has. por familia, para fines de dotación en comunidades campesinas extractivistas de la región amazónica y previa ejecución del saneamiento.
- Resolución Administrativa 087/2000 de 7 de julio, que corrige la anterior, quitando el término "hasta" (considerado como limitativo) y fija la superficie de 500 has. para la dotación de tierras a familias extractivistas en el norte amazónico.
- Pocos días después, en fecha 13 de julio, el mismo Director del INRA emite Resolución Administrativa 096/2000, que complementa la base legal de la anterior Resolución (078/2000), con el Artículo 70 de la Ley INRA, de modo que pueda facilitarse la realización del SAN-SIM de oficio.
- En fecha 7 de julio, se emite la Resolución Administrativa 088/2000, por la que se deja sin efecto la cuestionada 098/99, relacionada con el procedimiento para la certificación de disponibilidad cierta de tierras fiscales para concesiones forestales, conservación de la biodiversidad, investigación y ecoturismo.

h) Entrega de Informe de Necesidades Espaciales (VAIPO), de TIM II (que corrige el anterior informe y recomienda la titulación

de 400.000 has.) y de Lomerío (cuya superficie recomendada para titulación llegó a 380.000 has. que, Convenio de por medio, supera la originalmente demandada). Ambos Informes fueron entregados en la misma fecha de suscripción del Convenio.

- *Compromisos adicionales establecidos en el Convenio*:

a) Proceder a la institucionalización del INRA, sobre la base de la contratación de una empresa especializada. Continúa en la agenda de demandas.
b) Acordar plazos para la titulación de procesos agrarios en ejecución por parte del INRA Santa Cruz, con la inclusión de 4 profesionales designados por las organizaciones campesinas y de colonizadores. En mayo de 2001, todavía persistían problemas en la titulación de procesos agrarios en trámite de la regional de Santa Cruz, a pesar de los cronogramas de trabajo establecidos previamente.
c) Buscar recursos económicos para el proceso de saneamiento de oficio en los departamentos de Pando, Beni (con prioridad Prov. Vaca Diez), Santa Cruz, Provincia Gran Chaco de Tarija y municipio de Ixiamas de la Provincia Iturralde de La Paz. El gobierno tiene plazo de 1 hasta 3 años para concluir el proceso de saneamiento en las regiones mencionadas.
d) A 10 días de la suscripción del Convenio (18 de julio de 2000), se debía dictar la Resolución de Dotación y Titulación de las TCO Monteverde y Lomerío. Luego de sucesivos plazos incumplidos se emitió las Resoluciones Determinativas correspondientes; sin embargo su titulación ha sido impugnada por terceros al Tribunal Agrario Nacional (TAN), lo cual ha retrasado el proceso.
e) A 50 días de la suscripción del Convenio (18 julio de 2000), se debía dictar la Resolución correspondiente para la TCO TIM II. El INRA ha dotado y titulado una parte del territorio demandado. La superficie restante para titulación todavía debe esperar plazos de Ley y la no presentación de impugnaciones por parte de terceros, antes de proceder a su titulación.
f) En el mes de agosto del año 2000, se debía dictar Resolución correspondiente para la titulación de la TCO Yuracaré. Como

ha sido de conocimiento público, la Resolución de Dotación y Titulación de la TCO Yuracaré ha sido emitida y entregada en la ciudad de Cochabamba varios meses después del plazo fijado, situación que provocó el resurgimiento de conflictos de delimitación territorial entre los departamentos de Beni y Cochabamba.

g) Entregar los informes de necesidades espaciales del VAIPO de otras TCOs, de acuerdo a lo convenido con la CIDOB. El INRA deberá pronunciar su conformidad con los mismos. El VAIPO ha cumplido con la entrega de los estudios de necesidades acordados con la CIDOB.

h) Aprobar en fecha 21 de julio un Proyecto de Decreto Supremo referido a la creación de un fondo de reactivación productiva y manejo de recursos naturales, conforme establece la Ley de Reactivación Económica, destinando recursos exclusivos para pequeños productores indígenas, campesinos y colonizadores, de acuerdo a un contenido mínimo consensuado que es parte del convenio firmado. El decreto comprometido ha sido emitido con el No. 25850, y el año 2001 continuaban las negociaciones para operativizar el acceso y desembolso en condiciones favorables a los pequeños productores campesinos, indígenas y colonizadores.

i) A 10 días de la suscripción del Convenio (18 de julio de 2000), debía aprobarse el Proyecto de Decreto Supremo referente a la flexibilización de normas para la realización de desmontes y quemas controladas, por parte de indígenas, campesinos y colonizadores. Se ha cumplido con la emisión de D.S. 25847 de 18 de julio de 2000 que especifica las regulaciones correspondientes a este tema. Sin embargo, inclusive en mayo del 2001 existían denuncias en sentido que el Superintendente Forestal de Santa Cruz, no solamente no daba cumplimiento al D.S., sino que había emitido una Resolución Administrativa que iba en contra de dicho Decreto.

j) Propiciar la inclusión de un reglamento (de acuerdo al punto 20 de la Plataforma) de procedimientos para consulta, concertación y participación, tal cual se prevé en el Convenio 169 de la OIT (ratificado por Ley 1257), en favor de pueblos indígenas y campesinos, cuando se discuta la aprobación de la Ley de

Necesidades de Reforma de la Constitución. En mayo de 2001, personeros gubernamentales se comprometieron a que el gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de la Presidencia emita un Decreto Supremo regulatorio al efecto. En lo que corresponde a la Superintendentecia de Minas, su titular rechazaba cualquier posibilidad de suspender la otorgación de concesiones mineras (a pesar de lo establecido en el Art. 15 del Código Minero), hasta tanto no exista una disposición reglamentaria del Convenio 169 de la OIT.

k) Se ratificó el convenio suscrito en octubre de 1998 entre el gobierno y las organizaciones indígenas.

l) Propiciar ante el Ministerio de Educación, la promulgación de un Proyecto de Decreto Supremo referido al reconocimiento del idioma bésiro del pueblo Chiquitano. Propiciar la resolución ministerial que reconozca la Academia Chiquitana del idioma Besiro. El decreto correspondiente ha sido aprobado por el Ministerio de Educación, incluyendo además otras lenguas originarias. Sin embargo, la conformación de las academias de la lengua que están estipulados en la parte resolutiva del D.S., no se habían concretado.

m) Propiciar una reunión con el Director Nacional del SERNAP, para analizar los mecanismos que permitan ser parte de la administración del Parque Amboró, por parte de las comunidades campesinas. Producto del acuerdo firmado en septiembre con la CSUTCB, se ha aprobado un Decreto Supremo que establece el sistema de coadministración de las áreas protegidas. La emisión del D.S. 25925 no contiene la reglamentación necesaria para hacer efectiva la coadministración de las Áreas Protegidas. El Poder Ejecutivo se comprometió aprobar el Decreto Reglamentario respectivo para mediados del año 2001, que debía ser consensuado con las organizaciones de campesinos, indígenas y colonizadores.

n) Realizar gestiones ante el Superintendente de Minas, para que suspenda la otorgación de concesiones mineras en TCOs, comunidades campesinas e indígenas, colonizadores, Parques y otras áreas protegidas, mientras se modifique el Código de Minería en el Parlamento. La Superintendencia de Minas ha cerrado toda posibilidad de suspender la otorgación de conce-

siones, hasta tanto no se modifique el Código Minero; pero también se resiste a dar cumplimiento a lo establecido en el Art. 15 del mismo Código, arguyendo que no existe reglamentación para la aplicación del Convenio 169 de la OIT.

4.1.3 Aspectos de la Plataforma Indígena-Campesina no considerados en el Convenio de Montero de la III Marcha

Desde la perspectiva de las demandas de las organizaciones campesinas, indígenas y de colonizadores de las tierras bajas, los logros conseguidos con la firma del Convenio anteriormente revisado no son desdeñables, dado que lograron cambios en varias de las disposiciones y normas referidas al proceso de saneamiento de tierras y el cumplimiento de la Ley INRA.

Es conveniente sin embargo sintetizar aquellos aspectos que no han sido considerados en la firma del Convenio con el gobierno, puesto que en adelante es previsible que vuelvan a ser planteados.

Los aspectos que no fueron considerados en el Convenio son:

- El establecimiento y aplicación de *normas técnicas para la verificación y apreciación del cumplimiento de la Función Económico Social* de los predios que se encuentren en proceso de saneamiento. Es innegable que uno de los motivos principales por el que se discute la transparencia, el incumplimiento de normas, así como el favorecimiento de intereses de grandes latifundistas, está precisamente relacionado con este aspecto. Con la modificación del Decreto Reglamentario de la Ley INRA se ha realizado un avance inicial; sin embargo, queda el desafío fundamental para precisar y detallar los pasos para la medición de la FES en los diversos tipos de propiedad agraria.
- La definición y aplicación de *normas metodológicas para la realización de los estudios de Identificación de Necesidades Espaciales* que realiza el VAIPO. Aunque las modificaciones realizadas al Decreto Reglamentario de la Ley INRA han quitado la atribución del VAIPO de recomendar la superficie de dotación para las TCO; es evidente que estos estudios deben ser realizados bajo una norma técnica y metodológica concertada, de modo que se evite el riesgo de arbitrariedades y una toma de decisiones al margen de lo legal y técnicamente establecido. No debe olvidarse que este instrumento

ha sido un mecanismo recurrente para reducir drásticamente las superficies de TCO originalmente solicitadas, pero también se los ha utilizado desde el Estado para establecer negociaciones y pactos entre partidos políticos con algunos dirigentes indígenas.

- La *reprogramación nacional del saneamiento y titulación de TCO, así como el SAN-SIM de oficio*, estableciendo la simultaneidad de su ejecución. Tomando en cuenta el ritmo y la muy insuficiente cantidad de titulaciones realizadas en el proceso de saneamiento que lleva adelante el INRA en las tres modalidades, es evidente que será poco probable que cumpla con los plazos establecidos en la Ley y su Reglamento. Ello implicaría crear una vacío legal y favorecer la inseguridad jurídica, puesto que al cabo de los 10 años establecidos para concluir este proceso a nivel nacional, no se podrá establecer si las tierras no saneadas son de dominio de la Nación o de quién.
- La *asignación de fondos* provenientes del HIPC II que atiendan las necesidades de *saneamiento y titulación de tierras para comunidaddes campesinas, indígenas y de colonizadores* y, principalmente, viabilicen su celeridad y cumplimiento en los plazos establecidos por ley. Según el INRA, uno de los factores fundamentales que está impidiendo que el proceso de saneamiento se cumpla en los términos y plazos establecidos es la falta de presupuesto. Tomando en cuenta los conflictos ya provocados (cuya gravedad suma varios muertos y heridos en diversas regiones del país), la inseguridad jurídica existente y las implicaciones que podría contraer para toda la política agropecuaria y forestal, parece claro que éste es un aspecto que debería merecer prioridad nacional (independientemente del origen de los fondos).
- Aprobación de *resoluciones orientadas a la declinatoria de competencia* para que autoridades administrativas, judiciales y policiales, se abstengan de atender y menos resolver amparos administrativos y acciones judiciales contra campesinos, indígenas y colonizadores *por disputas de tierra y de acceso a los recursos naturales*. Una de las fuentes principales de atropellamiento, discriminación y, principalmente, favorecimiento de grandes intereses en las regiones orientales de tierras bajas del país, ha sido precisamente este rol que se han atribuido autoridades cuya competencia legal es cuestionada (especialmente policiales y de las Prefecturas).

Aunque en el curso del seguimiento al cumplimiento del Convenio, se han adelantado gestiones, instructivos ministeriales y alguna iniciativa adicional que impida estos atropellamientos; es evidente que este aspecto debería ser considerado más a profundidad, de modo que se puedan generar soluciones de fondo. No es posible ignorar el conflicto de competencias que existe entre el INRA y la Judicatura Agraria, que ya ha provocado varios y serios problemas, cuando jueces agrarios proceden a emitir resoluciones mientras que el proceso de saneamiento aún no ha concluido.

- *La caducidad de concesiones forestales que estuvieren superpuestas con TCOs*, tal y como está dispuesto en la Ley INRA, Forestal y las Resoluciones Administrativas de conversión. Por las implicaciones económicas, políticas y sociales que forman parte de este intrincado problema, pero también para evitar nuevos conflictos y enfrentamientos en el futuro; es imprescindible que deban encontrarse las alternativas más adecuadas, en el marco del cumplimiento de la ley y sin que ello afecte los derechos establecidos para pueblos indígenas, comunidades campesinas y colonizadores (que generalmente suele supeditárselos a intereses económicos de unos pocos). Aunque está claramente establecida la preeminencia del derecho agrario, e inclusive el derecho preferente que se reconoce a campesinos e indígenas en diversas normas legislativas para acceder a la dotación de tierras, se han conocido transgresiones a estos principios (sobreponiendo el derecho forestal al agrario), que han afectado la titulación de TCOs.
- La *voluntad y decisión gubernamental para aprobar las leyes del recurso agua y la Ley de Conservación de la Biodiversidad*, en los términos que fueron consensuados con las organizaciones representativas de campesinos, indígenas y colonizadores y que está establecido en el Convenio de octubre de 1998. Dada la importancia de los recursos naturales, la necesidad de contar con normas y a pesar de que coyunturalmente se haya decidido archivar su discusión y aprobación; es innegable que estos instrumentos deberían merecer una atención prioritaria del gobierno, buscando consensuar su contenido con todos los sectores involucrados. A pesar del tiempo transcurrido y la innumerable cantidad de gestiones y demandas realizadas (inclusive con posterioridad a la III Marcha y en el marco de otras movilizaciones sociales), aún no se ha logrado apro-

bar el Reglamento de la Ley de Agua Potable y tampoco la Ley de Biodiversidad.

4.2 Los derechos a la tierra y el territorio: el caso de la CIRABO

No es posible establecer un balance completo de la problemática relacionada con la vulneración de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas en relación al saneamiento, acceso y uso de la tierra y el territorio, sin conocer el caso presentado por la CIRABO. Por esta razón, en los siguientes acápites del documento, al margen de realizar un recuento de la denuncia presentada por esa organización que representa a los pueblos indígenas del Norte Amazónico del país, también se desarrollará brevemente una caracterización socio-económica de los pueblos componentes de la CIRABO y una descripción sucinta sobre dicha organización.

4.2.1 Breve descripción organizativa de la CIRABO[35]

Los indígenas de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando, La Paz (Provincias Iturralde, Franz Tamayo y Sud Yungas), Tarija (Provincias O'Connor y Gran Chaco) y Cochabamba (Provincia Carrasco), están organizados en la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB).

Esta organización matriz de los pueblos indígenas tiene a su vez a la Gran Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas, como la instancia máxima de decisión y resolución. Está compuesta por 5 organizaciones regionales de segundo nivel, entre las que se encuentra la CIRABO (junto a la APG, CPIB, CPESC y ORCAWETA).

La Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO), cuenta con 8 Subcentrales y 80 comunidades indígenas del norte amazónico de Bolivia. Originalmente esta organización de segundo grado era parte de la Central de Pueblos Indígenas de Beni (CPIB).

La CIRABO representa a los pueblos indígenas Tacana, Cavineño, EsseEjja, Araona, Yaminahua, Chacobo, Pacahuara y Machineri.

35 El acápite ha sido elaborado sobre la base de información incluida en: Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios. *Pueblos Indígenas y Originarios de Bolivia. Diagnóstico Nacional.* La Paz, Bolivia. Febrero 2001.

4.2.2 Características socio-económicas de los Pueblos Indígenas que forman parte de la TCO TIM II[36]

La demanda territorial de los pueblos indígenas Esse Ejja, Tacana y Cavineño que constituye la TCO TIM II, está situada al norte del departamento del Beni, Provincia Vaca Diez y sur del departamento de Pando, Provincias Madre de Dios y Manuripi. Administrativamente depende de la Primera Sección Municipal de Riberalta, la Primera Sección Municipal Gonzalo Moreno, la Primera Sección Municipal Puerto Rico y la Segunda Sección Municipal de San Pablo, respectivamente.

Los pueblos beneficiarios de la demanda de TCO, se encuentran asentados en 30 comunidades que constituyen parte de la vasta zona de ocupación tradicional de estos pueblos. Es decir, en la actualidad los pueblos indígenas Esse Ejja, Tacana y Cavineño, ocupan espacios reducidos dentro el área demandada y están asentados en comunidades en cuyos espacios practican actividades de recolección, caza y pesca. De las 30 comunidades, 25 son Tacanas, 2 Cavineñas y 3 Esse Ejjas. La población total de las comunidades asentadas dentro de la demanda, según el Informe de Necesidades elaborada por el VAIPO el año 2000, era de 3.594 personas correspondientes a 589 familias.

El ingreso a la zona en época seca se realiza a través de la carretera principal Riberalta-El Sena-Puerto Rico-Porvenir-Cobija. Otra vía de acceso es la fluvial, a través de los ríos Beni y Madre de Dios.

En cuanto a la caracterización de cada uno de los pueblos indígenas que forman parte de la TCO TIM II, se debe mencionar que los Esse Ejja se encuentran ubicados a orillas del río Beni en la Provincia Madre de Dios en el departamento de Pando, y las comunidades de Portachuelo Bajo y Alto y Villa Nueva, están asentadas sin continuidad territorial a lo largo del margen occidental del río Beni. Este pueblo pertenece a la familia lingüística Takana, junto al Cavineño, Araona y Maropa (Shoemaker 1983). Se caracterizan por haber desarrollado una estrategia de ocupación del espacio y aprovechamiento de los recursos que se basa en la migración. La fuerte influencia de las misiones religiosas evangélicas,

36 El acápite ha sido elaborado principalmente sobre la base de información contenida en: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios. *Informe de Necesidades TCO Multiétnico II (Esse Ejja, Tacana, Cavineño). Informe Final.* La Paz, Bolivia. Julio 2000.

ha permitido el fortalecimiento de su idioma, hasta el punto que al implantar un modelo educativo bilingüe, se ha logrado que este pueblo mantenga su lengua e inclusive sepa leerla y escribirla.

A diferencia de los Tacanas o Cavineños, los Esse Ejjas no salen de su comunidad de origen y mucho menos con la intención de vender su fuerza de trabajo en alguna barraca gomero castañera. Tampoco tienen el hábito de irse a vivir a otra comunidad que no sea de su misma etnia. Cuando se trasladan a las ciudades es sólo para comercializar sus productos (principalmente artesanías de estera), lo cual les reporta ingresos que son utilizados para comprar artículos básicos que complementan su dieta y no son producidos por ellos (azúcar, aceite, harina, etc.). Desde esa perspectiva pueden ser caracterizados como un pueblo de alta movilidad espacial (denominándoselos como nómadas de río).[37]

Las comunidades de los Esse Ejja que se encuentran dentro de la demanda de TCO, han desarrollado una estrategia que no ha permitido que se los absorba como siringueros que trabajan en las barracas gomeras. En los años recientes, tampoco trabajan en la recolección y comercialización de la castaña. Este fenómeno se explica porque dentro de sus áreas comunales no existe este recurso y porque además sus prácticas culturales no se relacionan al trabajo como zafreros. De esa manera ellos se han mantenido al margen del circuito económico de la goma y de la castaña, cuya actividad ha predominado a lo largo del siglo pasado y presente en la región.

En la actualidad, según el mismo Informe de Necesidades del VAIPO, las 3 comunidades que se encuentran dentro de la demanda, tienen acceso a espacios reducidos, considerando la población que tiene cada una de ellas. Portachuelo Alto tiene 1.000 has. y 149 habitantes, Portachuelo Bajo tiene 280 has. y 239 habitantes y Villa Nueva tiene 46 habitantes en una superficie de 500 has. Esta situación se agrava si se toma en cuenta que los lugares que ocupan actualmente estas comunidades son bastante pobres y carecen de los recursos naturales que podrían ser comercializados. El sustento de estas comunidades depende casi totalmente de lo que obtienen de la recolección, la caza y pesca.

37 "La relación con el río ha forjado en los Esse Ejja un temperamento indomable y aguerrido. En otras palabras se puede decir que el río y la personalidad de los Esse Ejja están enlazados, mientras estén por el río esta cultura podrá mantenerse" (Firestone: 1991).

Algunas familias obtienen dinero de la venta de los pocos excedentes agrícolas que generan y de la venta de algunos productos artesanales (principalmente esteras, canastas y venteadores).

En cuanto a los Tacana (según las referencias de estudios etnohistóricos contenidos en el Informe de Necesidades del VAIPO), se menciona que este pueblo mantuvo una relación comercial con los Incas que en su avance expansionista incursionó en los andes orientales; lo cual ha derivado en una influencia que se manifesta en la música, algunas palabras y el sistema numérico que utilizan.

Otra de las influencias significativas sobre el pueblo Tacana ha sido el de las barracas, que tuvieron un funcionamiento cerrado donde el administrador y el dueño disponían de la vida de sus trabajadores, administraban justicia, definían lugares de asentamientos de las familias y horarios de trabajo, sin que el Estado boliviano tenga ingerencia. Sin embargo, a pesar de este sistema tan rígido que tuvieron que soportar los Tacana, muchos de ellos pudieron mantener muchas de sus costumbres culturales, aunque la práctica de la lengua fue una de las cosas que más rápidamente abandonaron. Ello se entiende por el desprecio existente hacia las prácticas culturales indígenas, lo que ocasionó que gran parte de los descendientes de los Tacana escondieran los vínculos que mantenían con sus antepasados. Cuando los trabajadores de las barracas comienzan a independizarse desde los años 40 y logran formar comunidades libres de la opresión de los patrones, señalan su condición de campesinos y desechan su relación con el mundo indígena, aunque sus actividades productivas y sus formas de subsistencia eran semejantes a las de cualquier grupo indígena amazónico. Es recién a partir de la década de los años 90 en el siglo pasado, que se asiste a un proceso de revalorización y reconocimiento de los descendientes de los inmigrantes Tacana en su condición y origen indígena.

Las comunidades Tacana que pertenecen a la demanda de TCO (puesto que existen otras comunidades y zonas de asentamiento de este pueblo), actualmente se dedican a la actividad de recolección de la castaña, palmito y frutos naturales silvestres que destinan a su alimentación. La recolección de la castaña es una de sus principales actividades económicas, que se vio incrementada a partir del surgimiento de las empresas beneficiadoras de Riberalta. Los Tacana acceden a los bosques de los cuales aprovechan recursos maderables y no maderables, y con relación a la agricultura son agroextractivistas itinerantes. Este tra-

bajo consiste en la tala (corte de árboles mayores) y quema (la ceniza sirve de abono) de una porción del bosque, para la plantación y siembra de sus productos.

Respecto a la caza, los Tacana tienen el hábito de redistribuir la carne de monte, porque ello es esencial para mantener la cohesión social al interior de la comunidad. La caza es una actividad permanente y cotidiana, generalmente paralela a la agricultura, la recolección y la pesca.

El idioma Tacana pertenece a la familia Pano y era hablado por otras tribus o en varias unidades socio culturales diferentes, con variantes dialectales, por lo que no supone una sola identidad étnica.

Para los Tacana el pueblo es el centro de la vida socio política del grupo. Todos los grupos familiares que viven alrededor del pueblo, tienen sus senderos principales que conducen al centro como radios de una rueda. La mayoría de las familias extendidas viven en los alrededores, pero cuentan con una casa comunal en el pueblo, la que utilizan cuando se encuentran cerca. La mayor parte del tiempo, sin embargo, están en las áreas circundantes donde se localizan también los chacos.

En lo que respecta al pueblo Cavineño, su historia está marcada por la intervención de varias misiones religiosas. Fueron los misioneros franciscanos y luego los jesuitas quienes los introdujeron de manera coactiva en la explotación de la goma entre finales del S. XIX y comienzos del S. XX. Incluso en esa época (con la anuencia de los religiosos), algunas familias fueron trasladadas como esclavos al Brasil y hacia algunas zonas del Beni. Por ejemplo, en 1940 las familias Cavineñas eran alquiladas y vendidas a empresarios brasileños ligados a la explotación gomera. En esta etapa se inicia un periodo de migración y dispersión de estas familias. Para el año 1973, luego de que en 1942 los franciscanos fueran sustituidos por la congregación católica norteamericana Mariknoll (que mantuvo la explotación de la goma sobre la base de la mano de obra Cavineña), estos religiosos deciden entregar las tierras de la Misión al Estado y lo hacen a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria. Sin embargo, las propiedades construidas en las tierras de los Cavineños son expropiadas y pasan a manos de la Armada Nacional. En los últimos 10 años se ha iniciado un fuerte proceso de dispersión de la población Cavineña hacia diferentes lugares de la región. Simultáneamente se han ido formando nuevas comunidades. En el año 1987 se registraron 8 comunidades y en la actualidad se contabilizan

más de 30. De ese total, las comunidades incluidas dentro de la demanda de la TCO TIM II es de 2 comunidades, con un total de 336 personas que pertenecen a 56 familias.

De acuerdo al Informe de Necesidades del VAIPO, además de la zafra de castaña, los Cavineños, al igual que los comunarios de los otros pueblos, desarrollan la práctica de la caza, pesca y agricultura. Para la agricultura, cuentan con espacios adecuados, pero no en la cantidad necesaria, ya que no toda el área de la comunidad es apta para el desarrollo de esta actividad.

En la actualidad los Cavineños se encuentran asentados en las comunidades de Baqueti, Bolivar, Misión Cavinas, San Miguel, Candelaria, Las Mercedes, Peña Guarayo, Santa Catalina, Natividad, San José, California y Carmen Alto en el Municipio de Reyes en la Provincia Ballivian del departamento de Beni; Buen Destino en el Municipio de Riberalta de la Provincia Vaca Diez del departamento de Beni. Sin embargo, como ya ha sido señalado anteriormente, en lo que corresponde concretamente a la demanda de la TCO Multiétnico II, las comunidades incluidas dentro de dicho territorio son: Santa Ana en el Municipio de Loma Velarde en la Provincia Manuripi del Departamento de Pando y Galilea en el Municipio de Gonzalo Moreno en la Provincia Madre de Dios del mismo departamento.

En ese espacio, existen asentamientos nucleados y población dispersa; las comunidades están formadas por grupos familiares. Los Cavineños utilizan los montes para hacer sus chacos (agricultura), y obtener madera para construir casas, hacer sus utensillos, etc. Los lugares de pampas y orillas de ríos sirven para instalar sus casas, realizar la cría de ganado y obtener leña para cocinar.

4.2.3 Recuento del caso presentado en relación al saneamiento de la TCO TIM II

El caso de la CIRABO[38] tuvo una íntima relación con el proceso seguido en la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Natu-

38 Es importante recordar que la CIRABO fue una de las más importantes organizaciones que impulsó la realización de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales que salió de Cobija el 28 de junio de 2000. Sin embargo, rompiendo la solidaridad organizativa y entendiendo que sus planteamientos habían

rales y en el Convenio de Montero, donde se atendieron varias de las situaciones representadas y demandadas por esta organización. El recuento de los puntos planteados, será confrontado con los resultados y avances del Convenio, de cuyo cumplimiento la Comisión de garantes hizo labor de seguimiento.[39]

Los planteamientos y denuncias de la CIRABO relacionadas con la conculcación de los derechos colectivos por violación de normas agrarias sustantivas y adjetivas, fueron:

- Retraso en el avance del proceso de saneamiento de la TCO Multiétnico II, cuya demanda fue admitida en 1996 e iniciado el proceso en julio de 1998.
  Resultado del Convenio firmado en Montero y las posteriores reuniones de seguimiento realizadas por las instituciones garantes (principalmente en Palacio de Gobierno de La Paz), el INRA emite una Resolución de dotación y titulación a favor de la TCO Multiétnico II. A pesar de ello, los terceros en disputa interpusieron una impugnación al Tribunal Agrario Nacional (TAN), retrasando de esta forma la titulación final de la TCO.
- Impugnación del D.S. 25532 que establecía la conversión de barracas gomeras y castañeras del norte amazónico, en concesiones forestales no maderables.
  Es importante mencionar que la denuncia presentada por la CIRABO a este respecto, identificaba (de manera errónea) al D.S. 25532 como un instrumento destinado a declarar tierras de libre disponibilidad del proceso de conversión de barracas en concesiones forestales. Es decir, confunde esta disposición con la Resolución Administrativa 098/99 del INRA, que luego es impugnada por las organizaciones indígenas y campesinas de tierras bajas y por la III Marcha.

---

sido satisfechos con las negociaciones y acuerdos de la GANPI, abandonó la Marcha y no fue parte de los acuerdos de Montero, donde finalmente se concretizan sus demandas más importantes.

39 No debe olvidarse esta particularidad del Convenio de Montero, puesto que a diferencia del firmado por el Gobierno con la CIDOB en Santa Cruz, en ese caso las organizaciones indígenas, campesinas y de colonizadores comprometieron a la Iglesia Católica, la APDHB y el Defensor del Pueblo, como garantes de su cumplimiento.

Sobre la impugnación al D.S. 25532 es importante realizar algunas consideraciones.
En el mes de junio del año 2000, antes de la realización de la III Marcha, el Defensor del Pueblo presentó al Tribunal Constitucional de la Nación, un Recurso Directo de Inconstitucionalidad contra dicho decreto y el D.S. ampliatorio No. 25783. Entre las argumentaciones que fundamentaron la presentación de dicho Recurso, deben resaltarse las siguientes:

– El D.S. 25532 no cumple con los Arts. 6 y 14 del Convenio 169 de la OIT, ratificado por Ley 1257 de la Nación, por el cual (antes de su aprobación) debería consultarse y ser puesto en consideración de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, en tanto afecta a sus intereses y los derechos estipulados en diversas normas. También vulnera el Art. 23 del Reglamento de la Ley Forestal (en el que se estipula cómo modificar normas y reglamentos de concesión forestal); el Art. 8 de la Ley Forestal (que da garantías de transparencia y participación ciudadana en lo referente al régimen forestal y la forma de acceder a las concesiones).
– *El Art. 1 del D.S. 25532*, afecta a las comunidades campesinas e indígenas que no cuentan con títulos (constituyen el 95% del total de tierras de Pando), en tanto están sujetas a que se las declare como ocupantes de hecho y se las conmine a desalojar los predios forestales en término de 72 horas, según lo estipulado en los Arts. 59 del Reglamento de la Ley Forestal y el Art. 29, inciso h) de la Ley Forestal (por la cual se garantiza amparo y protección de todas las autoridades a las concesiones forestales).
  Además, de mantenerse vigente el Decreto Supremo, también puede cerrárseles el paso por los caminos de la concesión forestal a terceros, según el Art. 43, parágrafo IV del Reglamento de la Ley Forestal.
– *Artículo 2 del D.S. 25532*, sustituye el derecho preferente de pueblos indígenas y comunidades para acceder a la propiedad de la tierra (dotación) y el uso/aprovechamiento de los recursos forestales que se consignan en la Constitución y las Leyes INRA y Forestal; para sustituirla en favor de los barraqueros y la con-

versión en concesiones forestales[40]. Se superpone la conversión de barracas al saneamiento (y al derecho preferente de comunidades y pueblos indígenas a la dotación), favoreciendo un proceso de legitimación de derechos en beneficio de grandes propietarios, que pueden legalizar actividades sin cumplir con el saneamiento previo obligado por Ley. En realidad se perfecciona y regulariza legalmente una situación de hecho, que no ha pasado por el proceso de saneamiento dispuesto por Ley.

– *El inciso h) del Art. 2 del D.S. 25532*, impone como requisito la presentación de un certificado de área de libre disponibilidad emitida por el INRA; siendo que la Ley INRA y su Reglamento estipulan que podrá declararse tierras fiscales de libre disponibilidad, únicamente cuando se haya concluido con el proceso de saneamiento. (Ver Art. 74 del Decreto Reglamentario 24784 y Art. 45 de la Ley INRA).
– *Artículo 4 del D.S. 25532*. Viola la Ley INRA al sustituir y asimilar el Plan de Manejo, como sustituto de la Función Económico Social (FES), único mecanismo que faculta para la adquisición de derechos sobre la tierra. No olvidar el Art. 166 de la CPE, que define el trabajo como fuente de la propiedad agraria y el derecho campesino a la dotación. Adicionalmente el Plan de Manejo es un instrumento correspondiente al régimen forestal (es decir, no está relacionado con el régimen agrario) y por tanto no puede sustituir una verificación in situ del cumplimiento de la FES.
– *Artículo 5 del D.S. 25532*. Coarta y discrimina de facto a campesinos y comunidades para acceder a las concesiones forestales, dado lo oneroso de los requisitos del trámite. Tampoco podrían hacerlo, puesto que el plazo estipulado para la conversión es tan perentorio, que imposibilita a que las comunidades puedan sanear sus tierras y/o demostrar derechos para acceder a las concesiones forestales. No olvidar que sólo el 5% del total de las tierras en el departamento de Pando han sido dotadas (Información de la Superintendencia); lo que supone que sólo ese pequeño porcentaje de campesinos e indígenas podría eventualmente acogerse al decreto 25532.

40 Ver Arts. 166 y 171 de la Constitución Política del Estado; Art. 43 de la Ley INRA y Art. 31 (numeral 1) de la Ley Forestal.

– *Artículo 6 del D.S. 25532*. La conversión voluntaria no implica la renuncia a trámites de titulación (y por esa vía al latifundio prohibido constitucionalmente). Este artículo no solamente favorece la conversión de barracas en concesiones forestales de manera automática, sino que garantiza la opción para que grandes extensiones de tierra otorgadas bajo la modalidad inicial de concesión, puedan ejercer el derecho de propiedad agraria sobre las mismas, vulnerando el Art. 167 de la Constitución Política del Estado, que prohíbe el latifundio. Se trata de un artículo que fomenta la concentración de tierras en pocas manos, atentando contra una redistribución equitativa, tal cual es el espíritu de la Ley INRA.
  La información disponible (que podría ser verificada en el INRA), señala que existían solicitudes de conversión de barracas en concesiones por superficies de hasta 300.000 has. en un solo caso. (No olvidar que el caso Bolibras de apropiación indebida de tierras por funcionarios públicos de alto rango, estaba relacionado a 100.000 has. que, en relación al decreto de reconversión, se triplica en franca contraposición a la prohibición expresa contra el latifundio del Art. 167 de la CPE).
  Finalmente queda el asunto que al convertir una barraca en concesión forestal, sin haberse saneado los predios (es decir, validando la propiedad de una gran superficie de tierras sin que se haya comprobado si cumple con la Función Económico Social (FES), que es el requisito fundamental para acceder y demostrar derechos sobre la tierra), en realidad lo que se busca favorecer son los grandes intereses de muy pocos barraqueros, a través de un mecanismo legalmente cuestionable e irregular.

Estando en curso el tratamiento del Recurso Directo de Inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo, en fecha 10 de julio del 2000 y como consecuencia de los acuerdos de la III Marcha, el gobierno nacional emite el D.S. 25838 que abroga los decretos denominados barraqueros. De esta forma se resuelve uno de los problemas y preocupaciones mas grandes que afectaban a campesinos y pueblos indígenas de los departamentos de Pando, Norte de La Paz y Beni, puesto que con la anulación del mencionado "Decreto Barraquero", se impide que gran parte del departamento de Pando y una

parte significativa de la superficie de los departamentos de La Paz y el Beni (en la región nor amazónica), sean concedidos a un reducido número de familias.

A pesar de ello, tomando en consideración los muy grandes intereses económicos que se consideran afectados y habiéndose reconocido (a través de las declaraciones de la Viceministra de Medio Ambiente, Sra. Neiza Roca), que el gobierno nacional estaba propiciando la elaboración de un nuevo instrumento legal que favoreciese la actividad forestal de las antiguas barracas gomero-castañeras del norte amazónico de Bolivia[41]; en reunión sostenida en Palacio de Gobierno y producto de los acuerdos concertados en el seguimiento del Convenio de Montero, en el punto segundo de dicha acta firmada por el Ministro de la Presidencia, se ratificó lo siguiente:

"Hasta el 26 de septiembre de 2000, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, debe facilitar el borrador de propuesta de Proyecto de Ley, sobre el aprovechamiento forestal no maderable en Pando, Norte del Beni y Norte de La Paz a las organizaciones firmantes del Convenio, para que las mismas hagan conocer sus puntos de vista acerca de sus alcances. *En este punto, los Ministros firmantes del Convenio reafirman el compromiso de no reponer el D.S. 25532, abrogado por el D.S. 25838*"[42].

A pesar de los acuerdos y la ratificación descrita, es claro que se trata de un asunto que deberá ser vigilado en el futuro y que, como ya se ha denunciado en posteriores ocasiones, seguramente intentará nuevamente ser incluido en la agenda parlamentaria para su aprobación.

En otro escenario y también en el marco de los acuerdos de la III Marcha, se ha concretado la emisión del D.S. 25848 que declara

41 El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, cumpliendo acuerdo de reunión de seguimiento del Convenio, sostenida en fecha 12 de septiembre del año 2000 en Palacio de Gobierno, hizo conocer un proyecto de ley denominado: "Anteproyecto de Constitución de las áreas forestales donde ejercen actividad los centros gomeros-castañeros (barracas) en concesión forestal".

42 Acta de Reunión: "Resoluciones adoptadas en la reunión realizada en Palacio de Gobierno el día 12 de septiembre de 2000, como resultado de la evaluación del Convenio de 15 de julio de 2000, suscrito entre autoridades del Gobierno, representantes de las organizaciones de indígenas, campesinos y colonizadores y la concurrencia de las entidades garantes del Convenio".

área de SAN-SIM de oficio a todo el norte amazónico del país (y otras regiones), fijando el término de 1 año para concluir el proceso de saneamiento. Junto a esa disposición, el INRA también aprobó las resoluciones administrativas correspondientes. La importancia de estas normas radica en que el Gobierno fija plazos y establece áreas de saneamiento simple de oficio priorizadas que, en caso de cumplirse, evidentemente favorecerán la seguridad jurídica y la obtención de derechos de propiedad a campesinos y pueblos indígenas de las tierras bajas del Oriente[43].

- Impugnación de las Resoluciones Administrativas del INRA Trinidad, Nos. 006/98 y 002/99, referidas a:

  1. Ampliación de plazos para la presentación de documentación agraria a calificarse en la etapa de evaluación técnica-jurídica, como elemento de prueba y;
  2. Establecimiento excepcional de una nueva oportunidad para retornar y realizar la medición de campo a predios de terceros.

  En el primer caso se impugna la Resolución Administrativa argumentando que contraviene expresamente lo establecido en diversos artículos del Reglamento de la Ley INRA. En el segundo caso, se cuestiona la autorización para retornar fuera de término e irregularmente a la realización de pericias de campo para la medición de predios de terceros que ya fueron con anterioridad registrados en el INRA-Beni como abandonados. Pero además (al ampliar plazos y otorgar nueva oportunidad para repetir pericias de campo), dicha disposición administrativa permitía el sobredimensionamiento que triplicó y cuadruplicó las superficies que constan en la documentación legal presentada, hecho que está en contra de lo expresamente señalado en el artículo correspondiente del Reglamento de la Ley INRA y el cumplimiento de la FES.

43 A más de 3 años de cumplido el plazo legal establecido por el Decreto Supremo (Julio 2001), el INRA no ha dado cumplimiento de la norma. Ni en el norte amazónico (donde al principio se realizaron avances en el proceso), como tampoco en la región chaqueña del departamento de Tarija (en la que se han sucedido violentos enfrentamientos con heridos y muertos), el INRA no ha dado cumplimiento a sus deberes y tampoco ha atendido disposición expresa de la norma.

Es importante precisar que estas anomalías identificadas en las Resoluciones mencionadas, no anulan la responsabilidad administrativa de las autoridades responsables; pero además, es evidente que han afectado el proceso de saneamiento y su transparencia. Más adelante se desarrollarán las implicaciones que dichas irregularidades tienen sobre los derechos de los pueblos indígenas demandantes.

5. La aplicación y cumplimiento de la Ley INRA, el Decreto Reglamentario y las disposiciones administrativas conexas en el proceso de saneamiento de tierras

Como se ha podido apreciar, el proceso de investigación que ha incluido el seguimiento a la III Marcha y las diversas reuniones realizadas para revisar el cumplimiento a los acuerdos firmados el 15 de julio en Montero, han contribuido a contar con una visión más completa y amplia de la problemática relacionada con la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas de Bolivia, en cuanto a la aplicación y cumplimiento de la Ley INRA, su Reglamento y las disposiciones administrativas conexas.

Por otra parte, el caso presentado por la CIRABO ha permitido obtener una visión más precisa de la problemática que afecta a pueblos indígenas del norte amazónico; pero además ampliarla hacia el conjunto de pasos procedimentales, de aplicación y cumplimiento de las normas que están afectando y vulnerando los derechos de las comunidades campesinas y pueblos indígenas, relacionadas con el saneamiento, la Ley INRA y sus normas conexas.

Ahora, luego de haber visualizado el panorama general de la problemática y haber establecido un diagnóstico completo de los asuntos que afectan los derechos de dichos sectores (que están obstaculizando el cumplimiento efectivo de las normas agrarias y la Ley INRA); se desarrollará un punteo de aquellos aspectos y factores que entorpecen el cumplimiento, aplicación y ejecución del proceso de saneamiento, vulneran los derechos de pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas y no responden al marco normativo vigente en materia agraria.

Este punteo está orientado a señalar aquellas anomalías, irregularidades y problemas que ha sido posible identificar a lo largo de la

investigación, y que están impidiendo y afectando el cumplimiento de la ley y el saneamiento que se ejecuta en las tierras bajas del Oriente. Aunque la identificación de los problemas no es completa, puesto que se trata de un proceso muy dinámico y cambiante; sin embargo, este aporte ha sido orientado a coadyuvar en la resolución y corrección de aquellos factores que entorpecen y retrasan el proceso, afectan los derechos de pueblos indígenas y comunidades campesinas, e incumplen y distorsionan el marco normativo vigente en materia agraria del país.

5.1 El Territorio Indígena Multiétnico II (TIM II): irregularidades y anomalías en la aprobación, aplicación y cumplimiento de normas y procedimientos agrarios

El acápite ha sido ordenado de la siguiente manera: en principio se expone de manera sintética la irregularidad o anomalía identificada en el proceso de saneamiento de la TCO TIM II; luego se desarrolla la argumentación que fundamenta y explica el asunto (incluyendo mención sobre documentación de respaldo disponible), para finalmente incluir un comentario específico sobre el descargo oficial obtenido de los organismos estatales a los que se realizó requerimiento de información. De esta forma se espera facilitar una mejor visualización de las irregularidades y anomalías identificadas en el saneamiento de la mencionada TCO.

- *Emisión y aplicación de procedimientos y Resoluciones Administrativas del INRA nacional y departamentales, que no se adecuan al ordenamiento legal vigente*.
  En términos generales, esta irregularidad ha provocado las siguientes contravenciones que se contraponen a las disposiciones normativas y procedimentales vigentes en materia agraria, que han afectado el saneamiento de tierras:

  a) Incumplimiento y distorsión de los pasos procedimentales de saneamiento que están expresamente establecidos en la Ley INRA y su Reglamento;
  b) No respeta la jerarquía jurídica e introduce irregularmente disposiciones que están al margen de lo establecido en la Ley INRA;

c) No se da cumplimiento ni se aplica el derecho de consulta y participación a pueblos indígenas y comunidades campesinas que está estipulado en el Convenio 169 de la OIT (Art. 6), ratificado por Ley 1257 de 1991; ni tampoco el de protección de derechos de propiedad establecido en el Art. 14 numeral 2 del mismo Convenio de la OIT.

Dichas irregularidades han sido establecidas en las siguientes Resoluciones Administrativas del INRA:

a) *Resolución Administrativa INRA - Beni 006/98*, de 28 de agosto de 1998, por la cual se autoriza la recepción de documentación agraria de terceros hasta la fase de pericias de campo. La documentación recibida sirve de prueba y respaldo para la determinación de derechos de propiedad.
Con este instrumento administrativo se validaba irregularmente la recepción de documentos hasta la fase de pericias de campo, siendo que el reglamento fija un término perentorio de 30 días a partir de la emisión de la Resolución Instructoria. Por tanto, se contraviene lo dispuesto en el Art. 190, parágrafo I, inciso d) del Reglamento de la Ley INRA (D.S. 24784), que se encontraba en vigencia. Es importante anotar que la Resolución Administrativa ampliaba plazos sin asidero legal y facilitó el apersonamiento fuera de término de 32 nuevos predios, cuya superficie alcanza a 70.849 has. Es decir, facilita la "aparición" de varios y nuevos propietarios, que sobrepasan ampliamente los originales 20 identificados en archivos del INRA. Por otra parte, al fijarse la fase de pericias de campo como plazo para la presentación de documentación, sabiendo que ésta puede extenderse por varios meses, la arbitrariedad de la medida se une con el favorecimiento a intereses de terceros. Dicha Resolución sólo fue conocida por la CIRABO y las comunidades de la TCO Multiétnico II, en julio de 1999, habiéndose emitido sin la notificación debida en concordancia a los Arts. 51-52 del Reglamento de la Ley INRA.
Como respaldo de estas irregularidades se ha recopilado la siguiente documentación:

- La Resolución Administrativa 006/98 de INRA Beni;
- Edicto de citación y apersonamiento para la presentación de documentos de acreditación de derechos agrarios (sólo figuran 52 beneficiarios el 22 de junio de 1998).
- Las Actas de apertura de libros para apersonamiento y presentación de documentos entre julio del 98 y julio del 99 (en los que ya es posible contabilizar más de 120 apersonamientos);
- Listado de predios de terceros con superficies muy superiores a las establecidas en documentación presentada al momento de apersonarse.

b) *Resolución Administrativa INRA - Beni 002/99*, de 24 de febrero de 1999, que establece retorno excepcional a las áreas 1 y 2 de TCO TIM II para realizar pericias de campo de predios que antes ya fueron declarados como abandonados. Es decir, determina el retorno excepcional a predios de terceros para pericias de campo y facilita la medición de dichos predios, con superficies superiores a lo establecido en documentación agraria cursante.

El instrumento administrativo favorece la medición, delimitación y establecimiento de superficies en predios y tierras, cuyas extensiones o tipo de uso, no concuerdan con lo declarado y establecido en las fichas catastrales y documentos presentados.

La Resolución Administrativa 002/99 del INRA - Beni, permite la realización de un procedimiento excepcional para retornar al TCO Multiétnico II, con el objeto de realizar nuevas pericias de campo en predios que ya fueron objeto de esa actuación. Ello supone volver a considerar predios para el saneamiento de tierras, siendo que anteriormente fueron declarados como abandonados.

Junto a ello, la realización extraordinaria de pericias de campo implicó un trato excepcional y preferente para predios de particulares (al margen de lo contemplado en el Reglamento de la Ley), y también (al realizar una medición por encima de lo establecido en la documentación presentada) se avaló una ampliación extraordinaria de la extensión territorial de los mis-

mos, que no corresponde a las superficies consignadas en los documentos de titulación. Este procedimiento administrativo excepcional, vulnera lo establecido en el Art. 192, parágrafo I en sus incisos a) y d) del D.S. 24784 que reglamentaba la Ley INRA.

En base a dicho instrumento se realizó la medición de predios que previamente fueron declarados como abandonados. Cinco grandes propiedades (incluida la del senador Peter Hecker), sumaron un total de 29.874 has. de exceso en relación a las superficies establecidas en títulos y otros documentos agrarios presentados. Además, la medición fue realizada fuera de los plazos establecidos por ley.

Como base y fundamento de las afirmaciones realizadas, se ha recopilado la siguiente documentación:

- Resolución Administrativa INRA-Beni 002/99;
- Los sucesivos edictos para apersonamiento y cronogramas que el INRA Beni emite desde el mes de junio de 1998, hasta marzo del año 2000, para la realización de pericias de campo.
- Listado de predios de terceros favorecidos con mediciones de superficies superiores a las establecidas en documentación presentada al momento de apersonarse.

c) *Resolución Administrativa INRA-Nacional 184/99* de 2 de diciembre de 1999, que aprueba criterios y parámetros para la verificación de la FES en el proceso de saneamiento de tierras.

La aprobación de esta Resolución Administrativa está en contraposición a lo establecido en la Ley 1715, en lo referido a:

a) Plazos para alegar derechos de terceros.
b) La forma de establecer la Función Económico Social de los predios (que es modificada con la sola presentación de un plan de manejo de bosques) y
c) La distorsión de parámetros para los casos de la mediana y gran propiedad en el proceso de saneamiento.

Este instrumento administrativo no es armónico con el Art. 41, parágrafo I y numerales 3 y 4 de la Ley INRA, distorsionando y

modificando parámetros referidos a la mediana y gran empresa. Introduce la presentación del Plan de Manejo (por terceros), como criterio de cumplimiento de la FES, siendo que éste es un instrumento de carácter forestal (no agrario), que no puede justificar titularidad agraria. También amplía arbitrariamente plazos y oportunidad para alegar derechos de terceros. (Ejemplo: presentación de planes de manejo hasta la exposición pública de resultados, siendo que debía efectuarse en periodo de campaña pública. Ello vulnera lo dispuesto por la Resolución de Inmovilización de las TCOs). Finalmente, tampoco es congruente con el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Ley 1257, que en su artículo 6 establece el derecho de consulta y participación de pueblos indígenas y comunidades campesinas, toda vez que se prevean medidas legislativas y administrativas que puedan afectarles.

La documentación que respalda a las irregularidades señaladas es:

- Resolución Administrativa del INRA Nacional No. RES. ADM. 184/99 de 2 de diciembre;
- Carta de la CIRABO de 13 de diciembre, rechazando y desconociendo el mencionado instrumento;
- Documento de Propuesta Complementaria para Verificación de la FES, presentada por la CIRABO en el marco del trabajo técnico conjunto para consensuación de criterios que se realizaba con el INRA, pero que finalmente fue ignorado y desechado en forma unilateral (noviembre 1999).

Comentario

Como descargo al Requerimiento de Informe Escrito[44] que se hizo llegar al INRA Nacional, el Director Nacional afirma que: "hasta la fecha, en el INRA no se presentaron impugnaciones con relación al cumplimiento de normas y regulaciones en el proceso de saneamiento de

44 Se trata de un recurso utilizado por el Defensor del Pueblo (establecido en la Ley 1818), para requerir y demandar información a los organismos e instituciones del Estado, cuyo valor radica en el carácter oficial del requerimiento y su respuesta.

Tierras Comunitarias de Origen, por parte de los pueblos indígenas y originarios de la región amazónica del país".

Estas afirmaciones contradicen los diferentes planteamientos que las organizaciones indígenas y campesinas de las tierras bajas presentaron a consideración del gobierno y el INRA. Inclusive ignora el tratamiento, discusión y consenso alcanzados con el INRA y que fueron relegados y/o sustituidos con otros que no guardaban relación con lo concertado. Es el caso por ejemplo del Reglamento de la Ley INRA, los criterios para la verificación de la FES, los parámetros para la realización de estudios de necesidades espaciales, etc. Ello explica la impugnación a la aplicación de los procedimientos y las normas que se plantea a través de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales.

- *Incumplimiento de plazos establecidos por Ley, Decretos Supremos, disposiciones administrativas y compromisos gubernamentales establecidos en Actas y Convenios firmados, para realizar el saneamiento de tierras en sus modalidades de SAN-TCO y SAN-SIM.*
  Esta irregularidad está reflejada en varios instrumentos normativos y administrativos cuyas fechas y plazos son absolutamente dispares y entre los que se puede mencionar (como ejemplo) a los siguientes:

  – Las cláusulas segunda y tercera de las Disposiciones Transitorias de la Ley INRA, que fue promulgada en octubre de 1996, donde se establecía la titulación inmediata de las 4 TCOs reconocidas mediante Decretos Supremos de 1992; la titulación a un plazo de 60 días de las TCO Yuqui, Araona y TIPNIS; la emisión a 90 días de las Resoluciones de Inmovilización para las 16 demandas presentadas y su titulación "en el término improrrogable de 10 meses, computables a partir de la publicación de la Ley". (Este plazo se cumplió el 18 de agosto del año 1997).
  – La Resolución Determinativa de área de saneamiento de TCO No. R-ADM-TCO-001-98, de 25 de febrero de 1998 del INRA, por la que se instruye el saneamiento de la TCO TIM II, cuando a esa fecha ya debía haberse cumplido su titulación.
  – El Convenio de financiamiento no reembolsable entre FONAMA/PRODESIB y el INRA, por el cual (al margen de proveer un

financiamiento total de $us. 954.000 para realizar el saneamiento de las TCO TIM II, Chimanes y TIPNIS), establece un plazo de 18 meses para efectivizar el saneamiento de las 3 TCOs.

– El Decreto Supremo 25848 de 18 de julio de 2000, modificatorio del Reglamento de la Ley INRA, en cuya Disposición Transitoria Primera, fija como área de SAN-SIM de oficio al norte Amazónico del país y la Provincia Gran Chaco del departamento de Tarija, estableciendo plazos de 1 y 3 años para concluir el proceso de saneamiento en las provincias y departamentos especificados. A más de 4 años de establecido el plazo improrrogable de saneamiento, éste no ha sido cumplido.
– El Cronograma y Plan de Saneamiento de Tierras para la gestión 2000 del INRA que ha sido publicado en el Atlas de los territorios Indígenas de Bolivia, en su edición de junio de 2000 (y que evidentemente muestra un calendario de saneamiento de TCOs que no coincide con los anteriores instrumentos).
– El Acta de Resoluciones adoptadas en fecha 12 de septiembre de 2000 en reunión realizada en Palacio de Gobierno para evaluar el cumplimiento del Convenio de Montero, por el cual el INRA se comprometía (a pesar de que ya habían transcurrido 4 años de los plazos originales establecidos) a emitir las Resoluciones de Dotación y Titulación de las TCOs de Monteverde y Lomerío, en un plazo que no excedía el 16 de Octubre del año 2000.

Comentario

Como respuesta al Requerimiento de Informe Escrito que el Defensor del Pueblo hizo llegar al INRA, su Director Nacional envió un cronograma de avance del proceso de saneamiento de TCO de todo el país, incluidas las Resoluciones Administrativas (determinativas, aprobatorias y modificatorias) emitidas en atención al D.S. 25848 que surge como consecuencia de los acuerdos firmados por el Gobierno en la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales.

La información facilitada por el INRA como descargo, no altera los desfaces, cambios y retraso que se ha podido comprobar con los anteriores ejemplos. Tampoco hace ningún comentario respecto de los cronogramas observados, los compromisos firmados, los plazos esta-

blecidos por ley que no han sido cumplidos; y menos sobre el grado de avance alcanzado en este proceso.

- *Realización y facilitación de trámites y procedimientos irregulares, que están al margen de las normas en vigencia y fuera de la competencia de autoridades que los ejecutan.*
  En el proceso de saneamiento de tierras que se realiza en la región amazónica del país, se han presentado una diversidad de casos que ejemplifican las irregularidades mencionadas. Por ejemplo, se puede mencionar:

  a) El entorpecimiento y retardación de trámites, cambio de razón social y cobro arbitrario de dineros en la tramitación y obtención de Personalidad Jurídica de organizaciones campesinas y de pueblos indígenas. En este campo, el entorpecimiento y retardación de los trámites de Personería Jurídica de OTBs, como medio para impedir el acceso a la tierra y el saneamiento de las TCOs, ha dado lugar a que las autoridades asignen arbitrariamente una razón social que no corresponde a la solicitada, ni al status organizativo de los solicitantes. De esa forma, no solo se ha provocado la interposición de amparos constitucionales en contra de prefecturas buscando restituir la razón social correspondiente; sino que se ha dilatado la oportunidad para que las comunidades campesinas y pueblos indígenas puedan tramitar sus demandas de saneamiento.
  b) La aceptación y declaración de procedencia de amparos administrativos relacionados con trámites agrarios que se presentan en fiscalías, que no tienen competencia ni jurisdicción en la materia. Este recurso que no cuenta con asidero legal alguno, ha sido frecuentemente utilizado por personas que generalmente han hecho prevalecer sus influencias políticas o económicas.
  c) La ejecución y aplicación de procedimientos administrativos y de saneamiento en forma irregular o arbitraria, no sujetándose a normas y regulaciones establecidas, o que se imponen al margen del conocimiento y consenso de los afectados (en este caso de los pueblos indígenas), es otra de las formas de trans-

gresión en el proceso de saneamiento de tierras. En este caso, el incumplimiento y/o distorsión de reglamentos y procedimientos establecidos para las diversas fases del proceso de saneamiento, se puede establecer con los siguientes ejemplos: determinaciones de superficie para establecer la Función Económico Social (FES), que mezcla funciones con derechos de vía, servidumbres ecológicas, etc.; distorsiones en la determinación de periodos de cumplimiento de una determinada función en los predios (desarrollo forestal, ecoturismo, conservación), que afecta la definición de la FES; alteración de superficies para el establecimiento de la FES; la homologación de procedimientos (por ejemplo para concesión forestal o determinación de la Función Económico Social de un predio), que están en contra de lo estipulado en las leyes y reglamentos vigentes.

Ejemplo de las irregularidades señaladas, dando curso a trámites de personalidad jurídica viciados, es el caso de la Comunidad Palestina en Cobija, Pando.

El caso está relacionado a la emisión de una doble Personalidad Jurídica otorgada por autoridades de diferentes gestiones de la Prefectura de Pando y que están fechadas en el mismo mes y año, favoreciendo intereses de terceros, en desmedro de trámites realizados con anterioridad por la comunidad indígena de Palestina. Sucede que los representantes indígenas de esta comunidad, reclaman y denuncian la tramitación dolosa y la entrega de Personalidad Jurídica (a pesar de los reclamos y representaciones realizadas) a personas particulares (supuestos propietarios de un predio que tuvo permanentes conflictos en el proceso de saneamiento de la TCO Multiétnico II) y que podían utilizar dicho instrumento con fines personales, causando daño a los derechos de la comunidad indígena Palestina.

Comentario

Resultado de las denuncias y demandas presentadas al gobierno en el curso de la III Marcha y como consecuencia del seguimiento al cumplimiento del Convenio de Montero, firmado el 15 de julio de 2000, el Ministerio de la Presidencia emitió disposiciones relacionadas con

las irregularidades mencionadas en el acápite, buscando evitar que se sucedan y se repitan en el futuro. Específicamente emitió Instructivo Ministerial de 14 de julio de 2000, por el que se "ordena el apoyo inmediato de los agentes de la fuerza pública, para el efectivo cumplimiento de dichos fallos administrativos" (relacionados al desalojo con apercibimiento de lanzamiento en predios agrarios que cuenten con Resolución emitida por el INRA). También se emite la Resolución Ministerial No. 035/2000 del Ministerio de la Presidencia en fecha 14 de Julio, por la que se instruye el reconocimiento y entrega de Personalidad Jurídica a Ayllus, Capitanías, Cabildos, Pueblos y comunidades indígenas y campesinas, de acuerdo a las formas, requisitos y procedimientos señalados en la mencionada Resolución Ministerial.

A pesar de ello, en algunos casos y durante el mismo proceso de seguimiento realizado en reuniones sostenidas en Palacio de Gobierno, se ha insistido que a pesar de las medidas tomadas, continuaban produciéndose las anomalías denunciadas (específicamente relacionadas con la Personalidad Jurídica y la admisión en fiscalías de recursos administrativos relacionados con temas agrarios).

- *Parcialización y favorecimiento a grupos de interés y poder (económico o político), al margen del ordenamiento legal y distorsionando disposiciones regulatorias vigentes.*

  La necesidad de reordenar el caos generado por el antiguo Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC), así como de generar un proceso ágil, transparente y equitativo en la redistribución de tierras, ha sido una de las razones fundamentales que originaron la reforma de la Ley de 1953, para dar lugar a la llamada Ley INRA de 1996.

  A pesar de los avances legales (que muchos especialistas señalan como la ley agraria más avanzada a nivel latinoamericano), su aplicación en el proceso de saneamiento, está contrayendo diverso tipo de vicios e irregularidades como el que se señala en este acápite.

  Vicios en la ejecución de pericias de campo; agilización y atención preferente de trámites de saneamiento a pedido de parte (en la que se incluye la contratación de empresas cuyos dueños están relacionados o son parte de los demandantes); ampliación de superficies de predios de terceros al margen de lo establecido en

documentación agraria y que reduce la superficie demandada para TCOs; emisión de disposiciones administrativas contrarias a las normas vigentes; admisión de amparos administrativos presentados en fiscalías a favor de grandes propietarios, que son tramitados al margen de la jurisdicción y competencia agraria de estas instancias judiciales, etc., son algunas de las formas cómo se manifiestan dichas anomalías.
Una muestra de estos extremos se refleja en la siguiente documentación:

– Resolución Administrativa INRA - Beni TCO/BN/001/98 de 17 de agosto de 1998;
– Informe técnico-jurídico presentado por el Dr. Germán Rivero Talamas, abogado de SAN-TCO del INRA - Beni, de 13 de noviembre de 1998;
– Resolución Administrativa de INRA - Beni SAN-TCO No. 001/2000 de enero del 2000;
– Resolución Administrativa de INRA - Beni No. R-ADM-TCO 003/2000, de 3 de marzo de 2000.

Esta documentación muestra cómo a pesar de haberse determinado irregularmente el retorno excepcional para pericias de campo en predios de terceros; haberse realizado una extraordinaria campaña pública de citación efectuada para favorecer otros intereses en el proceso de saneamiento de la TCO Multiétnico II; pero además yendo en contra de un informe técnico-jurídico que sugería no retornar a la propiedad La Exaltación (perteneciente a un Senador de la República), puesto que se había abundado en reiteradas citaciones para realizar las pericias de campo; el INRA Beni decide emitir una Resolución Administrativa expresa para ejecutar las pericias de campo en dicha propiedad particular. La documentación también incluye otra Resolución Administrativa que rechaza el recurso de revocatoria presentado por la CIRABO y ratifica los términos de aquella que favorece intereses de una persona particular.

Comentario

La información y los descargos proporcionados por la Dirección Nacional del INRA ha omitido la presentación de todas las resolucio-

nes e información solicitada que, como se puede apreciar en el desarrollo del acápite, ha sido aprobada por la Dirección Departamental de Beni. A pesar de que la información y documentación presentada haya sido incompleta y parcial; la investigación realizada ha permitido obtener la documentación que da cuenta de las irregularidades señaladas en el acápite.

- *Aprobación y emisión de disposiciones que responden a la presión y los conflictos de orden social.*

  El proceso de aplicación y cumplimiento de las normas tiene un carácter dinámico, puesto que es precisamente en este ejercicio donde se establecen sus limitaciones y la real adecuación y correspondencia entre el espíritu de la ley y la realidad.

  Por ello se conviene en que toda ley es perfectible y sujeta a modificaciones y cambios.

  En el caso de las normas agrarias en vigencia (específicamente de su Reglamento y las Disposiciones Administrativas del INRA), las organizaciones campesinas e indígenas de las tierras bajas del país, fueron planteando y haciendo conocer sus críticas, observaciones y propuestas, orientadas a mejorar dichos instrumentos y su aplicación (principalmente relacionadas con el proceso de saneamiento de tierras).

  Dichos planteamientos fueron elevados a conocimiento de las autoridades gubernamentales y del INRA, pero no fueron atendidos en su oportunidad, o se dilató su tratamiento en forma indefinida. Esta situación explica el surgimiento de protestas y movilizaciones.

  Al margen de las irregularidades identificadas más arriba; el INRA, junto a otras instancias gubernamentales, también procedió a emitir instrumentos administrativos resultantes de la presión ejercida por las movilizaciones campesinas e indígenas, pero que pudieron ser consideradas y resueltas con la anticipación necesaria, evitando los conflictos que se presentaron.

  Dicha actuación, que no condice con un desempeño responsable y serio; es una muestra de la aprobación de disposiciones que responden a la presión social ejercida sobre el Poder Ejecutivo, antes que a políticas públicas definidas. Ello permite formular las siguientes preguntas:

- ¿Por qué el INRA y el gobierno decidieron esperar el surgimiento de conflictos nacionales para dar curso a las demandas cuyos planteamientos pudieron haber sido resueltos con anticipación?;
- ¿Por qué el INRA y el gobierno reconocen la justeza y propiedad de las observaciones planteadas por las organizaciones indígenas y campesinas, sólo cuando se presenta una situación de crisis y presión social?;
- ¿Por qué el INRA y el gobierno retrasan la resolución de los planteamientos y demandas de pueblos indígenas y comunidades campesinas, afectando el proceso de saneamiento, sabiendo que existen plazos perentorios fijados por ley?;
- ¿Por qué el INRA y el gobierno deciden aprobar y emitir normas e instrumentos regulatorios que están en contra de los consensos previamente establecidos y que posteriormente deben corregir frente a las presiones y conflictos que se generan precisamente por esas incongruencias?. (Cfr.: Decreto Supremo Reglamentario de la Ley INRA No. 25763; Resolución Administrativa del INRA 098/99 para la identificación de tierras fiscales; Resolución Administrativa del INRA 184/99 que fija parámetros para la verificación de la FES).

Para poder apreciar el desenvolvimiento sujeto a presiones que tuvo el gobierno y el INRA, observemos los siguientes aspectos:[45]

a) Antes de la firma del Convenio de Montero el 15 de julio de 2000 y anunciada ya la realización de la III Marcha; el INRA emitió Resoluciones Administrativas que buscaban responder a las demandas de campesinos, indígenas y colonizadores del

45 Se sugiere revisar el Convenio de Montero de 15 de julio de 2000 y la documentación oficial emitida que atendía las demandas de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales. El contenido de estos documentos es muy elocuente respecto del tema que se discute en este acápite. Hay que tomar en cuenta que junto a la presión social ejercida en ese momento, también se produjo un intercambio de comunicaciones que antecedieron a los acuerdos finales y en las que se ofrece cumplir con algunos planteamientos realizados (firmada por el Director Nacional del INRA) y de rechazo a dichos ofrecimientos (firmada por los dirigentes de la III Marcha).

Oriente[46]. Estos instrumentos luego son recogidos en el Decreto Supremo modificatorio del Reglamento de la Ley INRA; sin embargo, muestran cómo el INRA actuó de manera discrecional, respondiendo a presiones sociales.

b) Entrega de Informe de Necesidades Espaciales (VAIPO), de TIM II (que corrigiendo anterior informe, recomendaba la titulación de las originales 441.000 has. inmovilizadas) y Lomerío (cuya superficie recomendada para titulación llegó a 380.000 has. que supera la superficie originalmente demandada), cuyos documentos fueron entregados en la fecha misma de la suscripción del Convenio.

Debe puntualizarse sin embargo, que en el caso de la TCO TIM II, el Informe de Identificación de Necesidades Espaciales debió haber sido presentado en el mes de septiembre de 1998 (y no en julio de 2000), si efectivamente se hubiese cumplido con el plazo de 180 días establecido en el Reglamento de la Ley INRA, cuyo término debía correr desde que el Director del INRA emitió la Resolución Determinativa de área de saneamiento en el mes de marzo de 1998.

Comentario

Bajo los términos anteriormente analizados, este tipo de anulaciones y cambios de normas y procedimientos de saneamiento ejercidos por presión, provocan confusión, uso arbitrario y atentan contra la transparencia y celeridad de los procesos en marcha, haciendo que el tratamiento de los diversos casos sean manejados discrecionalmente. Con ello, la seguridad jurídica, los pasos procedimentales y normativos con reglas claras de juego, también son afectados.[47]

- *Falta de funcionamiento de la CAN y las CAD, incumpliendo lo establecido en las normas agrarias.*

46 Ver: inciso g) de las páginas 41 y 42 de este mismo documento donde se detallan las disposiciones administrativas aprobadas.

47 Referencias adicionales para el año 2000 sobre disposiciones atentatorias al marco legal y conflictos de tierras en la región Oriental de Bolivia, pueden ser encontradas por ejemplo en: Periódico La Razón de fechas 16, 19, 23 y 27 de marzo y los boletines 18 y 19 del FOBOMADE.

Tomando en consideración que la aplicación de Ley INRA y el proceso de saneamiento de tierras han dado lugar al surgimiento de conflictos y movilizaciones de la magnitud de la III Marcha o los bloqueos de septiembre de 2000, parece claro que el funcionamiento de las Comisiones Agrarias Nacional y Departamentales, podrían ser una invalorable contribución para:

a) Crear los espacios de discusión y participación de todos los sectores relacionados con la problemática agraria, que harían posible el logro de consensos y concertación;
b) Otorgar la transparencia necesaria a la aplicación y cumplimiento de la ley agraria y sus disposiciones colaterales;
c) Evitar la discrecionalidad y el manejo arbitrario del proceso de saneamiento y la aplicación de las normas;
d) Respetar y cumplir con la responsabilidad y las atribuciones que las normas asignan a dichas comisiones nacionales y departamentales.

A pesar de existir limitaciones en la normativa que las regula (como por ejemplo sobre su capacidad de decisión o la representatividad que algunas organizaciones e instituciones participantes que se encuentran sujetas a cambios periódicos que no le garantizan continuidad, y que evidentemente debería buscarse que sean corregidas y mejoradas a través de los instrumentos legales que correspondan), la CAN y las CAD's son instancias cuyo funcionamiento es clave para un cumplimiento adecuado de la legislación agraria.
Al respecto, la creación y funcionamiento de organizaciones ad-hoc (como las comisiones interinstitucionales de saneamiento) que se han establecido principalmente en las regiones orientales de las tierras bajas, si bien son un instrumento invalorable para colaborar y apoyar el proceso de saneamiento de tierras (e inclusive para proveer los medios, el apoyo técnico y financiero a ese propósito), no debería sustituir a las Comisiones Agrarias que están instituidas por norma, precisamente para atender estos aspectos.

Comentario

El informe presentado por el Director Nacional del INRA señala que: "la información con el detalle solicitado, respecto al funcionamiento

de las Comisiones Agrarias Departamentales del Beni y Pando, corresponde ser evacuada por los responsables de dichas instancias, sin embargo de la información obtenida por las Direcciones Departamentales señaladas se conoce que ambas CADs se encuentran conformadas de acuerdo a ley, con una participación paritaria de representantes del gobierno y la sociedad civil".

Esta respuesta no menciona a la CAN (que está directamente relacionada con el INRA Nacional) y tampoco hace referencia al funcionamiento efectivo de las comisiones departamentales. Es claro que las CAD's pueden estar conformadas; sin embargo ello no responde ni resuelve el asunto relacionado con el funcionamiento de estas instancias establecidas por ley, que es precisamente lo que efectivizará un cumplimiento cabal de las disposiciones. No basta que las Comisiones Agrarias Departamentales hayan sido conformadas, si ellas no funcionan para cumplir con sus atribuciones.

- El asunto de *los costos y la disponibilidad de financiamiento para la realización del saneamiento*.
  El proceso de saneamiento de tierras del país es una tarea que trasciende lo estrictamente económico. Se conviene por tanto, que su realización debería estar medida no tanto por los costos y la necesidad de financiamiento que se requiere para cumplirlo, sino mas bien por la significación y aporte que representará para la seguridad jurídica, el ordenamiento agrario del país, la redistribución equitativa de las tierras y el conocimiento cabal y apropiado de cuál es la situación real del mapa de tierras y el uso que se está dando a los recursos naturales y el suelo. Es tan importante este proceso para el país, que la cooperación internacional ha decidido apoyar esta iniciativa con gran parte de los recursos que se necesitan.
  A pesar de ello, se han planteado observaciones y denuncias que empañan la ejecución del proceso de saneamiento. Por ejemplo, es importante hacer mención a los siguientes reclamos:

  – La contratación (avalada por el INRA) de empresas consultoras privadas (con conflicto de intereses por pertenecer y/o estar relacionadas con el saneamiento de tierras), que encarecen el proceso y realizan un trabajo inequitativo, dirigido a beneficiar intereses determinados.

- Los procesos relacionados con saneamiento simple a pedido de parte, son agilizados y concluidos rápidamente.
- Arguyendo vicios u otro tipo de observaciones, el INRA ha procedido a anular etapas de saneamiento que ya se habían cumplido, obligando a repetir procedimientos, duplicar esfuerzos y desperdiciar recursos y tiempo.
- El saneamiento simple de oficio y el saneamiento de TCOs no cuenta con los recursos necesarios para cumplir con el cronograma, los acuerdos establecidos y los plazos fijados por ley. Esto afecta los calendarios establecidos, así como la credibilidad, oportunidad y celeridad necesarios.
- Los recursos destinados al saneamiento simple de oficio y de las TCOs es utilizado a favor de terceros y/o se encarece innecesariamente cuando:

  a) Se realizan pericias y mediciones fuera del plazo establecido y de las superficies de los territorios determinados en las demandas;
  b) Se retrasa o altera el cumplimiento de procedimientos para favorecer a terceros;
  c) Se incumplen y alargan los calendarios y cronogramas en sus diferentes fases de ejecución;
  d) Se emiten y aprueban procedimientos que burocratizan y retardan el proceso; etc.

- Los recursos siempre serán insuficientes y reducidos, al retrasarse el proceso, alargarse los procedimientos e incumplir los calendarios y cronogramas. En realidad lo que sucede es que el financiamiento disponible es gastado en el proceso de alargamiento de las tareas, antes que en el costo mismo de su ejecución efectiva.
- Se encarece y duplica esfuerzos en el proceso de saneamiento de tierras, debido al incumplimiento de calendarios y una mala programación de tareas.

Para ejemplificar los retrasos y el incumplimiento de calendarios que afectan al uso de los recursos financieros disponibles y promueven el

encarecimiento de las fases previstas; se han obtenido en el curso de la investigación los siguientes documentos:

a) Carta del Director Nacional del INRA, dirigida al Vicario Apostólico de Pando, comunicando la disponibilidad de fondos (FONABOSQUE), y la necesidad de tramitar nuevos;
b) Carta del Director Departamental de INRA Beni al Presidente de la CIRABO, en la que anuncia financiamiento de DANIDA, para ejecutar saneamiento de la TCO Chacobo-Pacahuara en el curso del año 2000.
c) Carta de la Coordinadora Jurídica de SAN-TCO del INRA Beni dirigida al presidente de la CIRABO, anunciando la realización de campaña pública en el saneamiento de la TCO Chacobo-Pacahuara, recién a partir de junio de 2000.
d) Recorte de periódico de 20 de julio de 2000, en el que se inserta un rol de titulación de TCOs del INRA y el VAIPO, en el que se consigna que la TCO Chacobo-Pacahuara, sería concluida recién en julio de 2001.
e) Carta de la Coordinadora Jurídica SAN-TCO del INRA Beni, dirigida al Presidente de la CIRABO, en el que se anuncia que la fase de pericias de campo de la TCO Chacobo-Pacahuara, se iniciaría recién en el mes de junio de 2001. Es decir, retrasando todos los instrumentos anteriormente señalados.
f) Convenio de financiamiento no reembolsable entre FONAMA/PRODESIB con el INRA, para realizar saneamiento de 3 TCOs y cuyo calendario también ha quedado incumplido.

- *La falta de transparencia en la institucionalización del INRA, la discontinuidad en el ejercicio de funciones y la existencia de equipos técnicos insuficientes para las tareas y compromisos asumidos en las oficinas regionales del INRA.*

  Son problemas que afectan el cumplimiento y aplicación de la Ley INRA, sus normas regulatorias y el proceso de saneamiento de tierras.

  Existen casos donde los cambios y/o ausencias de personal dan lugar a arbitrariedades y repetición de procedimientos en el proceso de saneamiento; lo cual afecta los planes de ejecución previstos, encarecen y provocan la duplicación de esfuerzos e influ-

yen en el cumplimiento de los procedimientos, que en ocasiones son alterados.

Al respecto y para subsanar estos problemas, persiste la demanda de las organizaciones indígenas y campesinas de las tierras bajas, en sentido de reinstitucionalizar el INRA para proceder a una selección y nombramiento transparentes del personal técnico y profesional de esta institución a nivel nacional, que cuente con los méritos, la capacidad y solvencia morales necesarias.

Comentario

La información proporcionada por el INRA sobre el tema (respetando los errores de concordancia y sintáxis) señala textualmente que: "Todas las direcciones departamentales del INRA exceptuando la de Oruro, cuentan con directores titulares nombrados conforme a procedimiento respecto a la estabilidad funcionaria, de acuerdo a los convenios firmados con entidades financieras del proceso de saneamiento y con una normativa legal en vigencia respecto al funcionario público, ésta se encuentra garantizada. Por otro lado, la capacitación que la institución otorga en el tema agrario a los funcionarios, nos hace valorar más los recursos con los que contamos.

Las direcciones departamentales del INRA en Beni y Pando, a la fecha cuentan con el personal necesario para su funcionamiento, sin embargo para el cumplimiento efectivo de las metas propuestas dentro del proceso de saneamiento, se requiere mayor personal capacitado en el tema".

Como se puede apreciar y a pesar de la ambiguedad y contradicción existente en el texto al afirmar que: "cuentan con el personal necesario... sin embargo ... se requiere mayor personal capacitado", puede afirmarse que el contenido del acápite refleja la situación técnico profesional del INRA y no responde sobre el asunto de la institucionalización.

- *Superposición de derechos.*

  Es uno de los aspectos fundamentales que vulnera los derechos de todos los sectores relacionados con el régimen agrario y específicamente, a los pueblos indígenas y comunidades campesinas.

  Son varias las denuncias sobre la interposición de demandas que buscan restituir derechos afectados por la superposición que ha

resultado de la antigua Reforma Agraria del 53 y el proceso de distribución de tierras que le siguió. Actualmente, el sistema normativo vigente aún no logra compatibilizar todas las leyes relacionadas con la problemática agraria y el uso de los recursos naturales (Cfr. Leyes de Biodiversidad, Aguas, Medio Ambiente, Forestal, Minera, Hidrocarburífera, etc.). Aunado a un lento proceso de saneamiento, ello alienta el surgimiento de conflictos en los que diversos sectores sociales y productivos del país entran en pugna por acceder y legitimar derechos que consideran avasallados.

Un ejemplo es lo que sucede con el proceso de saneamiento de la TCO Monteverde. Allí se ha denunciado la superposición de concesiones forestales a pesar de estar establecida la subordinación del derecho forestal al agrario; existir la cláusula de derecho preferente (en el que al existir superposición o conflictos en el proceso de saneamiento, se haga prevalecer el derecho de propiedad agrícola de las comunidades y pueblos indígenas sobre las concesiones forestales) y; finalmente, desconocer que las TCOs tienen prioridad y preferencia para acceder a dotaciones forestales dentro de su territorio. Como este caso, hay otras situaciones similares que deberán resolverse en el curso del proceso de saneamiento. Un adecuado tratamiento y corrección de los aspectos señalados, así como del establecimiento de las sanciones correspondientes podrán ayudar para que el saneamiento de tierras y la aplicación de la normativa agraria sea acorde a lo establecido.

Comentario

La información proporcionada por el Director Nacional del INRA al respecto señala: "adjunto mapas de distribución de Tierras Comunitarias de Origen existentes en todo el territorio nacional y las áreas de saneamiento simple de oficio de la región amazónica del país, más los polígonos determinados". (Es pertinente señalar que esta información no da cuenta de las superposiciones solicitadas, evadiendo el requerimiento que se le hizo llegar).

"Respecto a los casos de sobreposición de derechos de propiedad en el trabajo de gabinete y campo para la región amazónica del país, debo manifestar lo siguiente: las demandas planteadas por los pueblos

indígenas de la región amazónica del país en la mayor parte se encuentran sobrepuestas con propiedades de terceros: con procesos agrarios titulados, en trámite y poseedores legales".

La generalización de la respuesta, la evasión a proporcionar específicamente la información solicitada y la reticencia a aclarar puntualmente los aspectos requeridos; no contribuyen a contar con los elementos de juicio necesarios y dificultan un balance ponderado. La información proporcionada por el INRA es parcial, evasiva e insuficiente.

También es importante señalar que el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), no proporcionó ninguna respuesta al Requerimiento de Informe Escrito solicitado, inclusive a pesar de haberse enviado dos comunicaciones reclamando esta situación y recordando la obligación de los funcionarios públicos (de acuerdo a Ley 1818) que tienen para informar al Defensor del Pueblo.

5.2 Algunos vacíos legales

El presente acápite resalta aquellos aspectos no contemplados en el marco normativo agrario, pero que su inclusión podría ayudar a mejorar el saneamiento de tierras.

En el punteo de los aspectos no existe un orden de prioridad y se ha optado por una presentación resumida para facilitar su lectura.

- A pesar de los avances realizados con las últimas modificaciones al Reglamento de la Ley INRA, aún es fundamental establecer y precisar *los Criterios y parámetros para determinar el cumplimiento de la Función Económico Social* (FES) en los diversos predios y formas de manejo de la tierra.
- La ausencia de un *Reglamento de consulta y participación*, concordante con el Convenio 169 de la OIT y ratificado por Ley 1257 de 1991, es un instrumento de fundamental importancia para operativizar la norma. Si bien existe una propuesta consensuada, no se ha logrado a pesar de los años transcurridos, agendar su tratamiento y aprobación en el Parlamento.
- *Saneamiento interno*, como medio para incorporar usos y costumbres tradicionales, agilizar el proceso, hacerlo participativo y promover el control social que evite trámites arbitrarios o irregulares

en el saneamiento. A pesar de que en la ley no está contemplada esta figura, el INRA ha reconocido en la práctica su operatividad y la necesidad de incluirla en el proceso de saneamiento (principalmente en el SAN SIM y CAT SAN). La aprobación de un Decreto Supremo que aprueba su aplicación ha sido insuficiente, puesto que no contempla la reglamentación de los procedimientos necesarios para su ejecución y aplicación.

- *Funcionamiento de la CAN y las CAD's en base al perfeccionamiento de sus atribuciones y responsabilidades normadas (principalmente relacionadas con su capacidad de decisión e institucionalidad)*. Aunque estrictamente no se puede decir que exista un vacío legal cuando se habla de la falta de funcionamiento y ejercicio de las atribuciones consignadas en la ley para la CAN y las CAD's; lo cierto es que en la práctica, evidentemente se está produciendo un vacío en el cumplimiento y aplicación adecuadas de la ley, al no efectivizarse su operación y funcionamiento.
- *La compatibilización de normas y reglamentos relacionados con la normatividad agraria*. Específicamente (aunque no exclusivamente) del Código Minero, el reglamento de operaciones hidrocarburíferas y las competencias entre el INRA y la Judicatura Agraria.
- *Aprobar y poner en funcionamiento instrumentos, reglamentos y metodologías consensuadas para el saneamiento*. Es el caso por ejemplo de:

  a) Los criterios y parámetros de verificación del cumplimiento de la FES;
  b) Los estudios de necesidades espaciales del VAIPO;
  c) El reglamento de consulta y participación a pueblos indígenas y comunidades campesinas.

6. Riesgos potenciales a futuro

En este acápite se incluyen aquellos aspectos que eventualmente pueden originar conflictos o situaciones de riesgo en el proceso de saneamiento y la aplicación de las normas agrarias.

- La posibilidad de expropiar tierras indígenas y campesinas por razones de investigación, conservación, protección o ecoturismo.
- La otorgación de concesiones mineras, petroleras e hidrocarburíferas, creando una sobreposición de derechos y favoreciendo el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de terceros o empresas transnacionales, que también podrían afectar y contaminar el medio ambiente y las tierras, sin reconocer ningún beneficio para sus poseedores y/o propietarios legales.
- La aprobación y aplicación de un Reglamento de operaciones hidrocarburíferas, al margen de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.
- La no revisión consensuada del Código Minero en vigencia. Los trámites de concesión no establecen requisito especial; son de término indefinido bajo única condición de pagar la patente anual. Puede expropiar por cuenta propia a terceros, violando la propiedad agraria. La violación a disposiciones ambientales no es causal de reversión ni caducidad y tampoco hay requisito de licencia ambiental para conseguir otorgamiento de concesiones.
- La admisión y realización de trámites que se efectúan al margen de la competencia legal establecida. Por ejemplo: la declaración de procedencia en amparos administrativos presentados en fisca-

lías, relacionados con trámites agrarios. El cobro de dinero por trámites de personalidades jurídicas, etc.

- La reposición del contenido del D.S. 25532, relacionado a la conversión de barracas gomeras y castañeras en concesiones forestales, a través de otra figura legal.
- Legalizar la consolidación de tierras ociosas e improductivas o de propiedades irregularmente adquiridas, en perjuicio de la reversión ordenada por ley y de una redistribución equitativa de las tierras.
- Legalizar y convalidar la concentración de latifundios en pocas manos, en contra de lo establecido expresamente en la CPE y la Ley INRA.
- Regularizar asentamientos clandestinos o ilegales de diverso origen, que se realizan al margen del proceso de saneamiento y no responden a políticas de asentamiento y redistribución de tierras.
- Desconocer el derecho preferente de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas para acceder a la dotación de tierras.
- La persistencia del auto avalúo, las preferencias y exenciones tributarias como mecanismo que reduce las obligaciones impositivas que generalmente favorecen a grandes propietarios de tierras.
- Que la tributación y el pago de impuestos sustituya lo expresamente establecido en la CPE (Art. 166) en la que se establece al trabajo como fuente de acceso y propiedad de la tierra.
- La superposición de derechos de acceso y tenencia de la tierra, en vista de un proceso de saneamiento irregular o inconcluso, que finalmente afecta a la seguridad jurídica.
- La persistencia de conflictos de competencias entre el INRA y la Judicatura Agraria.
- La aprobación de normas (como el de la carga animal o el decreto barraquero) como mecanismos para favorecer el acceso y propiedad de la tierra a grandes empresarios.
- La aprobación de convenios sectoriales que favorecen intereses de sectores vinculados al poder político o económico, al margen de las normas existentes.
- Proceder a la modificación o sustitución de la Ley INRA, dejando de lado las conquistas y logros ya alcanzados a favor de pueblos indígenas y comunidades campesinas.
- Avanzar y concluir el proceso de saneamiento de tierras sin que se produzca la reversión de tierras ociosas e improductivas, se

legalice la gran propiedad latifundiaria y se regularicen la titularidad de los predios irregularmente obtenidos.

- Dejar indefinidamente sin reglamentar el Convenio 169 de la OIT (ratificada por Ley 1257), impidiendo el ejercicio pleno del derecho de consulta y participación de los pueblos indígenas y comunidades campesinas.

7. Algunas conclusiones

El presente capítulo da cuenta y resume las conclusiones que surgen del contenido del trabajo expuesto.

- Las demandas y planteamientos que las organizaciones indígenas y campesinas de las tierras bajas formularon en el contexto de la III Marcha del año 2000 y el caso de la CIRABO; son resultantes de la convicción que:

  a) En el transcurso de la aplicación de la Ley INRA y el proceso de saneamiento de TCOs, se habían aprobado disposiciones que entorpecían y desvirtuaban su espíritu original.
  b) Que se habían identificado irregularidades y anomalías en la aplicación y cumplimiento de las normas y procedimientos agrarios, lo cual provoca un considerable retraso en el proceso de saneamiento y afecta la definición del mejor derecho propietario sobre la tierra, según se puede establecer principalmente del análisis del caso presentado por la CIRABO.

- El análisis del caso presentado por la CIRABO muestra que la aplicación irregular de la norma, la aprobación de resoluciones y procedimientos no ajustados a la Ley INRA y su Reglamento, así como las anomalías identificadas en el cumplimiento de los procedimientos y el proceso de saneamiento de la TCO TIM II, provocan la vulneración de los derechos de las comunidades campesinas y pueblos indígenas del territorio demandado, relacionados con el acceso y propiedad de la tierra.

- Una de las causas fundamentales que origina la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas es la aprobación, aplicación y/o incumplimiento de normas relacionadas principalmente con el régimen agrario. Durante la gestión gubernamental de Banzer-Quiroga, se ha dado curso a varias disposiciones que generalmente eran aprobadas en contra de los consensos previamente establecidos o sin contar con el criterio de los sectores sociales afectados (principalmente indígenas y campesinos), contraviniendo lo establecido en la Ley 1257 que ratifica el Convenio 169 de la OIT, referida al derecho de consulta y participación.
- El año 2000 marca un escenario de conflictos y disputas que las organizaciones campesinas e indígenas del país protagonizaron interpelando al Poder Ejecutivo. Su desenlace generalmente estuvo asociado al establecimiento de Acuerdos y la firma de Convenios que comprometieron la fe del Gobierno y su compromiso de atender los planteamientos firmados.
- La firma de Acuerdos y Convenios por parte del gobierno Banzer-Quiroga, sustituyó el establecimiento de políticas públicas y se constituyó en un mecanismo recurrente utilizado para atender la problemática agraria del país. Sin embargo, en vista del incumplimiento de los puntos acordados y comprometidos, se convirtió en una de las causales que alentó la reedición de sucesivas movilizaciones y conflictos sociales que se han sucedido a partir del año 1999.
- A pesar de las decenas de Convenios y Acuerdos firmados y las centenas de puntos comprometidos con las organizaciones de campesinos y pueblos indígenas que se han realizado en los últimos años; aún queda una agenda de medidas y políticas públicas que no se han concretado en favor de estos sectores.
- El año 2000 marca un proceso de diferenciación y separación de las demandas y reivindicaciones entre las organizaciones indígenas y campesinas de las tierras bajas, respecto de las organizaciones de Occidente. Mucho tiene que ver en este proceso de separación y división el dirigente Felipe Quispe H. de la CSUTCB, quien se distancia y marca diferencias entre los planteamientos y plataformas que hasta el año 1999 se habían mantenido compartidas.

- La conjunción entre el desenvolvimiento gubernamental que aprueba y pone en ejecución diversas medidas y nuevas leyes y el avance y desarrollo del movimiento indígena y campesino del país que interpela y plantea demandas al Ejecutivo; ha dado lugar al surgimiento de conflictos sociales y ha provocado cambios y anulaciones en el marco normativo nacional. Por ejemplo la III Marcha ha dado lugar a la modificación del Decreto Reglamentario de la Ley INRA.
- En el proceso que va desde el reconocimiento de la identidad hasta la inserción de los derechos indígenas en el marco normativo del país, pasando por la aprobación y establecimiento de los derechos a la tierra y el territorio, la III Marcha establece la necesidad de agilizar, transparentar y priorizar (como política nacional) el proceso de saneamiento de tierras, así como anular y dejar sin efecto disposiciones aprobadas con posterioridad a la Ley INRA, que desvirtuaban, retrasaban e impedían que comunidades campesinas y pueblos indígenas puedan efectivizar sus derechos.
- A diferencia del tipo de interpelación y demanda que las organizaciones de occidente generalmente suelen plantear al Estado, y a pesar de las movilizaciones y conflictos que campesinos e indígenas de las tierras bajas pusieron en la agenda pública y social del país, debe resaltarse que la actitud permanente que estos sectores de las tierras bajas han asumido en defensa de sus derechos, se ha caracterizado por el diálogo, el respeto al orden y la legalidad, la búsqueda de acuerdos concertados y un planteamiento colectivo que ha privilegiado una actitud propositiva. Una muestra de ello es el proceso de varios meses de maduración de la III Marcha, y la forma cómo se fue demandando la atención del Estado a los planteamientos de indígenas y campesinos de las tierras bajas.
- La III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales, detiene y revierte la intención (del Gobierno y el INRA) de aprobar normas relacionadas con el régimen agrario y el proceso de saneamiento de tierras, y también desnuda la voluntad política del Gobierno para favorecer los intereses minoritarios de grupos políticamente influyentes y económicamente poderosos. Sin embargo, a pesar de los logros, algunos de los aspectos planteados continúan en la agenda nacional sin haber concretado su resolución y respuesta.

- El caso de la CIRABO está relacionado con la III Marcha que se realizó a mediados del año 2000. La Resolución Determinativa de dotación y titulación de la TCO TIM II (cuyo proceso de saneamiento era muy lento y estaba retrasado) y la anulación del D.S. 25532 y el D.S. ampliatorio 25783 (que convertía las barracas gomero-castañeras en concesiones forestales no-maderables, favoreciendo intereses de una minoría de grandes latifundistas), son dos de los logros resultantes de la confluencia de ambos procesos.
- El análisis del caso presentado por la CIRABO, permite identificar algunos factores que originan la vulneración de los derechos indígenas y campesinos en relación a la propiedad de la tierra y el territorio, y ayuda a precisar los aspectos que están entorpeciendo el cumplimiento de las normas agrarias y el proceso de saneamiento.
- El caso de la CIRABO permite conocer e identificar las anomalías e irregularidades que afectaron el saneamiento de la TCO TIM II.
- La identificación de las anomalías e irregularidades del saneamiento de la TCO TIM II, ha coadyuvado a la emisión de una Resolución Defensorial, orientada a subsanar y restituir los derechos de los pueblos indígenas de la TCO demandante. La investigación efectuada, también ha permitido establecer aquellos factores (en la aplicación de los procedimientos agrarios) que entorpecen y retrasan el proceso de saneamiento; así como la identificación de los procedimientos y emisión de regulaciones (principalmente administrativas del INRA) que distorsionan o van en contra del marco normativo agrario vigente.
- Las irregularidades y anomalías identificadas en el análisis del caso presentado por la CIRABO son:

  a) La emisión y aplicación de procedimientos y Resoluciones Administrativas del INRA nacional y departamentales, no se adecúan al ordenamiento legal vigente.
  b) Existe incumplimiento de plazos establecidos por Ley, Decretos Supremos, disposiciones administrativas y compromisos gubernamentales establecidos en Actas y Convenios firmados por el INRA, para realizar el saneamiento de tierras en sus modalidades de SAN TCO y SAN SIM. Este factor contribuye a retrasar el saneamiento de tierras y a la inseguridad jurídica sobre el derecho a la propiedad de la tierra.

c) La realización y facilitación de trámites y procedimientos en algunas de las fases del saneamiento de tierras de la TCO TIM II (efectuados tanto por parte del INRA, como de otras autoridades judiciales y prefecturales), estaban al margen de las normas en vigencia y fuera de la competencia de las autoridades que los ejecutaron.
d) Se ha establecido parcialización del INRA respecto de grupos de interés y poder, al margen del ordenamiento legal y distorsionando disposiciones regulatorias vigentes.
e) Se aprobaron y emitieron disposiciones que responden a la presión y los conflictos de orden social, antes que a una estrategia institucional o una política pública.
f) La falta de funcionamiento de la CAN y las CAD's, da lugar al incumplimiento de las normas agrarias y anula instancias llamadas por ley para consensuar políticas públicas para la distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras.
g) La superposición de derechos de propiedad agraria, redunda en inseguridad jurídica, conflictos de intereses, pugnas intersectoriales y alienta una situación irregular que favorece el surgimiento de conflictos y enfrentamientos.
h) Se han identificado algunos vacíos legales (principalmente relacionados con el régimen agrario).

- La anulación y cambios en las normas y procedimientos de saneamiento ejercidos por presión, provocan confusión, uso arbitrario y atentan contra la transparencia y celeridad de los procesos en marcha; haciendo que el tratamiento de los diversos casos sean manejados discrecionalmente. Con ello, la seguridad jurídica, los pasos procedimentales y normativos con reglas claras de juego, también son afectados.

8. Bibliografía y documentación

Acta de la reunión realizada entre el INRA, la comisión de saneamiento y la comisión de garantes. Fax. Riberalta, Beni. 23 de agosto de 2000.

Acta de reunión de evaluación y seguimiento del convenio suscrito con el gobierno el 15 de julio del 2000. Trinidad, Beni. 25 de agosto de 2000.

Acta de reunión. Seguimiento del Convenio de Montero. Resoluciones adoptadas en reunión de fecha 19 de octubre de 2000. La Paz, Bolivia. Palacio de Gobierno.

Balza Alarcón, Roberto. Tierra, territorio y territorialidad indígena. El territorio actual de los Chiquitanos de la Exreducción Jesuíta de San José. Tesis de Licenciatura. Universidad Mayor de San Andrés. Facultad de Ciencias Sociales. Carrera de Antropología. La Paz, Bolvia. Abril de 2000.

Calla, Ricardo O., Molina, Ramiro B, y De la Torre, S. Cecilia. Movimientos indígenas y pactos de género. PNUD. Cuaderno de futuro 5. La Paz, Bolivia. EDOBOL. Febrero 2000.

Cárdenas, Victor Hugo. Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina. (versión preliminar). III Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de OMBUDSMAN. Lima, Perú. 6/7 septiembre 1998.

CEJIS. Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Territorios Indígenas. Año 1, No. 2 Santa Cruz de la Sierra, Octubre/diciembre 96.

CEJIS. Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Reformas a la legislación laboral. Año 3, No. 5. Santa Cruz de la Sierra, enero /abril 98.

CEJIS. Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Participación y Pueblos Indígenas. Año 1, No. 1. Santa Cruz de la Sierra, enero/marzo 96.

CEJIS. Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Reformas al sistema penal y penitenciario. Año 2, No. 3. Santa Cruz de la Sierra, enero/abril 97.

CEJIS. Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Biodiversidad y territorios indígenas. Año 2, No. 4. Santa Cruz de la Sierra, julio/octubre 97.

CEJIS. Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Justicia comunitaria Indígena-campesina. Año 3, No. 7. Santa Cruz de la Sierra, mayo/diciembre 99.

CEJIS. Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Titulación de territorios indígenas: Un balance a dos años de la promulgación de la Ley INRA. Año 3, No. 6. Santa Cruz de la Sierra, enero/abril 99.

CEJIS. Separata. Edición especial de la revista Artículo Primero. Tercera Marcha Indígena, campesina y de colonizadores por la tierra, el territorio y los recursos naturales. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Año. 4 No. 9. Agosto de 2000.

CIDOB. Plataforma de propuestas de los pueblos indígenas de Bolivia-Bolivia pluriétnica e invitación a participar de la Gran Asamblea Nacional de los Pueblos Indígenas de Bolivia. Santa Cruz, Bolivia. 20 de junio de 2000.

CIDOB. Comunicado de prensa. Acta de acuerdo entre la Gran Asamblea de los Pueblos Indígenas y el Gobierno Nacional para la implementación de la Plataforma de demandas de los Pueblos Indígenas de Bolivia. Mas allá del discurso queda la vida misma y la fe en el ser humano. Acuerdo de la GANPI. Santa Cruz, Bolivia. 8 de julio de 2000.

CIRABO. Queja y denuncia de vulneración de derechos colectivos por violación de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y su Decreto Reglamentario 24784, por el Director Nacional del INRA y Director Departamental del INRA Beni. Riberalta. 6 Enero 2000.

Conferencia Episcopal Boliviana. Tierra. Madre fecunda para todos. Carta pastoral. La Paz, Bolivia. Marzo 2000.

Consorcio Fundación TIERRA, ACLO, CEDLA, CIPCA, QHANA. Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX. Acceso, tenencia y uso de la tierra y los bosques. Primera y segunda parte. Auspicio de PIEB y DIAKONIA. Junio de 2000.

Contreras B., Alex. Etapa de una larga marcha. ERBOL-Asociación Aquí Avance. La Paz, Bolivia. 1991. 201 pp.

Convenio suscrito entre el gobierno nacional y organizaciones indígenas, campesinas y de colonizadores del Oriente boliviano. Montero, Santa Cruz, Bolivia. 15 de julio de 2000.

Cuadros, Diego. (Compilador y Conclusiones). La Revuelta de las nacionalidades. UNITAS. Publicidad Arte Producciones. s.f., La Paz, Bolivia. 170 pp.

De Vries, Aldert. Territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia. Análisis de su estado a 1998. CIDOB/CPTI; SNV. Santa Cruz, Bolivia. 1998.

Diéz Astete, Alvaro y Murillo, David. Pueblos indígenas de tierras bajas. Características principales. Ministerio Desarrollo Sostenible y Planificación. VAIPO. Programa indígena PNUD. Hisbol S.R.L. La Paz, Bolivia. 1998.

Flores Bedregal, Teresa (ed.). Alegato por los bosques de Bolivia. La Paz, Bolivia. PRODENA. 1999.

Grupo Chorlavi. II Conferencia Electrónica sobre reformas agrarias y mercados de tierra en América Latina y el Caribe. 15 de julio a 30 de agosto de 2000. Varias ponencias y exposiciones. Dirección web: http://www.chorlavi.cl/tierra.html

Heijdra, Hans. 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 de la Sierra, Bolivia. 1997.

INRA. Memoria 1996-2000. Bolivia, Octubre de 2000.

Lehm Ardaya, Zulema. Milenarismo y movimientos sociales en la Amazonía boliviana. La búsqueda de la Loma Santa y la marcha indígena por el territorio y la dignidad. APCOB-CIDDEBENI-OXFAM América. Santa Cruz de la Sierra. 1999.

Lema, Ana María (comp.). Pueblos indígenas de la Amazonía boliviana. PNUD-AIF FIDA-CAF. Ed. CID Plural. La Paz, Bolivia. 1998.

Marinissen, Judith. Legislación boliviana y Pueblos Indígenas. Inventario y análisis en la perspectiva de las demandas indígenas. SNV-CEJIS. Ed. Sirena. Santa Cruz, Bolivia. Abril 1999. Segunda edición actualizada y complementada.

Martinez, Jose A. Atlas. Territorios indígenas en Bolivia. Situación de las tierras comunitarias de origen (TCOs) y proceso de titulación. CIDOB/CPTI. INRA-FTPP/FAO/CERES-SNV-HIVOS-IWGIA-PDPI-CEJIS-CIPCA-PRAIA/FIDA/CAF-FAO/PAF/BOL-CID. La Paz, Bolivia. junio 2000.

Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios. Pueblos Indígenas y Originarios de Bolivia. Diagnóstico Nacional. La Paz, Bolivia. Febrero de 2001.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios. Informe de Necesidades. TCO Multiétnico II (Esse Ejja, Tacana, Cavineño). Informe final. La Paz, Bolivia. Julio de 2000.

Molina Argandoña, Wilder. La emergencia del movimiento indígena del Beni en el contexto del proceso de consolidación de la democracia en Bolivia. Desde las movilizaciones comunales hasta la marcha por el Territorio y la Dignidad. (1987-1990). Tesis de Licenciatura. Universidad Mayor de San Andrés. Facultad de Ciencias Sociales. Carrera de Sociología. La Paz, enero de 1997.

Patzi Paco, Félix. Insurgencia y sumisión. Movimientos indigeno-campesinos (1983-1998). Colección Comuna. Muela del Diablo Ed. La Paz, Bolivia. 1999.

PIEB. Tinkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales. Año 3. No. 7. Septiembre/diciembre de 2000. EDOBOL. La Paz, Bolivia.

Pueblos indígenas y comunidades campesinas del Oriente boliviano. Manifiesto indígena y campesino por la tierra, el territorio y los recursos naturales. CPESC-CIRABO-CPIB-APG-FUTCSC-FUTCP. Trinidad, Beni. 28 de abril de 2000.

Pueblos indígenas, comunidades campesinas y colonizadores del Oriente boliviano. Plataforma de demandas de la Tercera Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales. CPESC-CIRABO-FSUTCSC-FSUTCP-FSUTCVD-FDCSC-Central Campesina de Guayaramerín. Riberalta, Beni. 9 de junio de 2000.

Quiroga, María Soledad y Salinas, Elvira. Minerales y madera. Temas para el debate ambiental. GRAMA. Patrocinio de la Fundación Heinrich Boll. Huellas S.R.L. La Paz, Bolivia. 1996.

Resoluciones adoptadas en la reunión realizada en Palacio de Gobierno el día 12 de septiembre de 2000, como resultado de la evaluación del convenio de 15 de julio de 2000, suscrito entre autoridades del gobierno, representantes de las organizaciones de indígenas, campesinos y colonizadores y la concurrencia de las entidades garantes del Convenio.

Revista UNITAS. El rebrotar de las utopías. No. 19 La Paz, Bolivia. Ed PROINSA. Octubre 1997.

Revista UNITAS. No. 7 La Paz, Bolivia. Hisbol S.R.L. Septiembre 1992.

Semanario Nacional Pulso. El Problema de la tierra, una mecha encendida. 80 mil títulos sin ley. Año 1, No. 46. La Paz, Junio de 2000.

Semanario Nacional Pulso. Bolivia… qué país!. Edición especial. Año 2. No. 54. La Paz, Agosto de 2000.

Semanario Nacional Pulso. Marcha indígena frenó concesión a 300 empresarios. La mitad de Pando en juego. Año 2, No 52. La Paz, julio de 2000.

Urioste F. de C., Miguel. Fortalecer las comunidades. Una utopía subversiva, democrática… y posible. AIPE-PROCOM-TIERRA. Huellas S.R.L. La Paz, Bolivia. Octubre 1992.

La Paz, Septiembre del 2002.