EL CONFLICTO POR LA TIERRA

Miguel Urioste
Fundación TIERRA
La Paz, 18 de agosto de 2003

LA RAZÓN DEL CONFLICTO

Es la persistencia de la extrema pobreza rural, la insuficiente cantidad de tierra en poder de los herederos de la Reforma Agraria de 1953 debido al crecimiento poblacional rural. A 50 años de la Reforma Agraria la población rural se ha duplicado.

Luego de medio siglo de Reforma Agraria, las tierras continúan distribuidas de manera desigual e improductiva. Las mejores tierras están concentradas en manos de especuladores de tierras en el Oriente, la Amazonía y el Chaco que la recibieron en grandes superficies como regalo del Estado a condición de que la trabajen. En la mayoría de los casos esta condición – el trabajo- no se cumple.

NATURALEZA DEL CONFLICTO

- A diferencia del "reparto" de la coparticipación tributaria establecido en la Ley de Participación Popular (1994) en la que se distribuyen recursos del TGN a los municipios, sin afectar los ingresos de los municipios grandes, en el caso del "reparto" de tierras y del proceso de saneamiento (INRA 1996), cualquier decisión afecta intereses.

- Por su naturaleza, el proceso de saneamiento de tierras sólo en muy pocos casos podría involucrar situaciones "win-win", en la que todos ganan. Además, no es un conflicto entre privados, es principalmente un conflicto con el Estado.

- Es básicamente un conflicto de derecho por el acceso a la tierra en el que el papel de Estado no sólo es mediar o arbitrar, sino decidir sobre el derecho propietario en función del Mandato Constitucional, de la Ley de Reforma Agraria de 1953 y de la Ley INRA de 1996.

- Está en juego la fe del Estado y la credibilidad de sus instituciones (INRA). El Estado no puede renunciar a su papel central de administrar las tierras y dar fe legal a los contratos sociales.

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO

- El acceso a la tierra está pendiente en la gran mayoría de los países latinoamericanos, a pesar de las distintas reformas agrarias ocurridas.

- Junto con las políticas de "mercados de tierras" impulsadas a inicios de los 80 por los organismos internacionales (BID, Banco Mundial), estas mismas instituciones y otras, desde una visión ambientalista han promovido el

resurgimiento de pueblos indígenas y sus reivindicaciones por el acceso y la propiedad del territorio, relegando a campesinos pequeños propietarios. Consideran a los colonizadores como “depredadores”.

- El origen del presente conflicto por la tierra es la falta de acuerdo entre los distintos sectores poblacionales involucrados en la aprobación de la Ley INRA en 1996 y los intereses a veces irreconciliables de cada sector.

- La modificación de la Ley INRA dispuesta por el gobierno del Gral. Hugo Banzer Suárez (1997) que -eliminó el impuesto a la tierra para las unidades medianas y grandes, al excluir las “mejoras” del cálculo del autoavalúo- ha desvirtuado el espíritu de la ley. La reposición de este impuesto en el marco de las modificaciones al Código Tributario (agosto 2003), que establece el cobro del impuesto a la tierra únicamente en una alícuota del 20 % es otro engaño sobre el mismo tema. En la práctica no hay impuesto a las tierras de unidades medianas y grandes para desalentar su tenencia improductiva.

- La interpretación que hacen los funcionarios del INRA de que el pago de este impuesto a la tierra es garantía de cumplimiento de la Función Económico Social (FES) genera confusiones e impugnaciones. La Ley INRA no establece que el pago del impuesto es demostración del trabajo de la tierra y, por tanto, tampoco demostración del cumplimiento de la FES. En resumen, de acuerdo con la Ley INRA, no basta con pagar el impuesto a la tierra para mantener el derecho propietario del predio.

- La ausencia de una verdadera Política de Estado sobre el tema tierra-territorio, que vaya más allá de leyes que se aplican de manera desconexa (forestal, INRA, medio ambiente).

- La confusión, alimentada por grupos de poder del Oriente, Amazonía y Chaco y los políticos tradicionales, que da por terminada la Reforma Agraria. Afirman que la Reforma del 53 terminó el año 1992 con la intervención del INRA. Esto no es correcto. La Ley del INRA es una nueva fase de la misma Reforma Agraria iniciada en 1953. Tanto por Mandato Constitucional como por mandato de la propia Ley INRA.

FASES DEL CONFLICTO

- Se ha pasado de una situación de conflicto latente (1992-2001) a una fase de violencia esporádica (noviembre 2001) con el caso Pananti y otros, (Yapacaní, San Cayetano, Riberalta, Collana ...)

- El caso Pananti es el primer caso en el que grupos de poder regional (hacendados, comités cívicos, medios de comunicación, políticos) usan la violencia por contrato: arman a sicarios para matar a campesinos movilizados.

- La impunidad del caso Pananti, en el que se castiga solamente a los campesinos sin tierra, estimuló la dinámica de varios Comités Cívicos,

especialmente el de Santa Cruz, a promover la organización de "Comités de defensa de la tierra", que son grupos armados ilegales con el explícito objetivo de frenar asentamientos de indígenas aymaras y quechuas en las tierras de los propietarios o poseedores de haciendas en los Llanos, el Chaco y la Amazonía.

- Dada la heterogeneidad de situaciones particulares es posible que en algunos casos existan gérmenes de conflicto abierto y otros casos en los cuales la situación es de post-conflicto. Prácticamente ningún conflicto está definitivamente resuelto.

LOCALIZACIÓN DEL CONFLICTO

- Los principales conflictos por la tierra se dan en el Oriente, Chaco y Amazonía. El caso Collana (altiplano) es hasta ahora una excepción, por su connotación política. No es probable que se repitan otros conflictos de esta naturaleza en el altiplano.

- Los conflictos se presentan en regiones de tierras con potencial agrícola, ganadero o forestal, con valor económico y perspectivas de explotación y de generación de ingresos para quienes se asienten en ellas.

- En general los conflictos por acceso a la tierra se dan en las áreas de expansión de la frontera agrícola (pie de monte).

- El INRA es la única institución que sabe con anticipación dónde, cuándo y por qué habrá conflicto por la tierra.

ACTORES CLAVES DEL CONFLICTO

Hay diversos actores en conflicto y diversas combinaciones entre ellos. Las más frecuentes son:

- Entre "colonizadores collas" y hacendados (especialmente ganaderos).
- Entre "colonizadores collas" y áreas protegidas.
- Entre "colonizadores collas" e indígenas amazónicos
- Entre indígenas y empresas petroleras
- Entre campesinos o indígenas y concesiones mineras, barraqueras y forestales
- Entre indígenas-campesinos y las FF.AA.

EL "ENTRAMADO" INSTITUCIONAL DEL CONFLICTO

Las instituciones públicas:

1. ***El INRA.-*** En 7 años de trabajo el INRA no logró autoridad, credibilidad y visión estratégica, en el grado suficiente y con la autonomía necesaria para dirigir y liderizar el proceso a nivel nacional.

Su jerarquía institucional en la estructura del Poder Ejecutivo es inadecuada: i) Presidente de la República; ii) Ministro de Desarrollo Sostenible; iii) Viceministro de Tierra y Territorio; iv) Director del INRA.
A pesar de ser designado mediante terna elegida por el Congreso con dos tercios de votos el Director del INRA ocupa el cuarto lugar, al final de la estructura institucional. Es una contradicción absurda y de consecuencias altamente negativas para la legitimidad de todo el proceso.

2. ***La Superintendencia Agraria.-*** Nació con muchas de sus atribuciones disminuidas y recortadas como emergencia del proceso de negociación de la Ley INRA entre 1992-96. Desempeñó un modesto papel en el marco de sus limitadas atribuciones. Los primeros años de su gestión no desplegó acciones públicas. No se conocen iniciativas de fiscalización y control que hubieran tenido efecto real sobre las actividades del INRA.

3. ***El Defensor del Pueblo.-*** Se destacó por sus iniciativas en defensa de los derechos humanos de campesinos, colonizadores e indígenas. Particularmente importante fue su informe de responsabilidades por los asesinatos en el caso Pananti (2001). Desplegó múltiples iniciativas conciliadoras, pacificadoras y de resolución de conflictos por la vía conciliatoria.

Los agentes externos:

1. ***La Cooperación* Internacional*.-*** Prácticamente la totalidad de los recursos financieros para el saneamiento de tierras (42 millones de dólares) provienen de generosa ayuda externa por la vía de proyectos aislados e inconexos, que debilitan la institucionalidad del INRA y, algunas veces, estimulan las expectativas de Pueblos Indígenas para acceder a los "territorios". En la mayoría de los casos la Cooperación Internacional se ha convertido en el principal aliado de los Pueblos Indígenas.

2. ***Las empresas de saneamiento.-*** De alguna manera son las que fijaron las reglas del juego en cuanto a procedimientos. La mayoría de ellas son contratadas directamente por el gobierno o por la agencia multilateral que financia sus gastos. Son poco accesibles a reconocer sus deficiencias. Cuanto más largo y complicado sea el saneamiento, mayor cantidad de dinero ganarán. Sólo reconocen relativa autoridad al INRA. Algunos de los contratos con estas empresas de saneamiento se han hecho de manera no transparente.

Los sectores vinculados a la tierra:

1. ***Grandes poseedores acaparadores de tierras.-*** Tienen derechos propietarios frágiles e incompletos. Estos poseedores de títulos "chutos" de tierra obtuvieron ventajas de naturaleza política a lo largo de medio siglo de Reforma Agraria, pero particularmente durante los gobiernos militares (1971-1978 y 1980-1982). En muchos casos son líderes políticos, gente muy influyente vinculada al poder, la banca y grupos financieros. Poseen las tierras

a nombre suyo, de familiares y de “palos blancos”. La usan principalmente como negocio inmobiliario.

2. ***Los productores agropecuarios empresariales.-*** Están bien organizados en asociaciones de productores por línea de productos (soyeros, cañeros, algodoneros, fruticultores, horticultores, ganaderos). Es el gremio empresarial más poderoso del país. Desde hace muchos años exigen seguridad jurídica de sus predios para poder invertir sin temor a perder “su” tierra, “su” bosque.

   Desde hace 4 años el sector agropecuario vive una crisis recesiva profunda. No quieren pagar impuestos sobre la tierra porque argumentan que desestimula la inversión. Quieren modificar la CPE para anular el principio constitucional de que “la tierra es del que la trabaja” y reemplazarla por el de “la tierra es del que paga impuestos”. Existen discrepancias profundas entre agricultores, ganaderos y forestales.

3. ***Pueblos Indígenas en el Oriente.-*** Hace más de una década sus demandas y movilizaciones en varios países de América Latina, lograron que la OIT reconozca sus derechos al territorio mediante el convenio 169, que es Ley de la República de Bolivia desde 1992. Tienen expectativas de acceder a la propiedad territorial en superficies a veces mayores de las que correspondería según los estudios de necesidades espaciales. Algunos de sus liderazgos han dejado de ser democráticos. Algunos dirigentes negocian recursos naturales con empresas madereras, transnacionales y partidos políticos. Las haciendas ganaderas -reales o ficticias- afectadas por el saneamiento están impugnando los resultados del saneamiento ante el Tribunal Agrario Nacional. Hay enorme frustración de los pueblos indígenas por el gran retraso en la titulación de las TCO.

4. ***Pequeños propietarios y colonizadores quechuas y aymaras.-*** El cierre de las minas y la consiguiente relocalización, así como la total apertura de fronteras a la libre importación de alimentos dispuesta en el ajuste estructural en 1985, han activado una dinámica migratoria desordenada de las tierras altas hacia las tierras bajas. En los valles y el altiplano ya no hay tierra para distribuir y la tercera generación de beneficiarios del proceso de la Reforma Agraria ya no puede vivir de actividades agropecuarias en su lugar de origen. Informes de organismos internacionales reiteran que la extrema pobreza rural aumenta. (PNUD, BM).

5. ***El Movimiento Sin Tierra.-*** Es una organización de reciente creación (1999) que busca representar a campesinos sin tierra. Está dividida en dos fracciones. Una más vinculada al gobierno, y otra al MAS.

Los sectores que apoyan la equidad distributiva:

1. ***La Iglesia Católica.-*** El año 2000 publicó la Carta Pastoral “Tierra madre fecunda para todos” que alerta sobre los peligros de que el Estado no asuma responsablemente la aplicación de la Ley INRA, corrigiendo sus deficiencias,

con control y participación ciudadana, para mejorar y ampliar el proceso de redistribución de tierras y de fortalecimiento del derecho propietario.

2. ***La Mesa Técnica de Tierras.-*** Es una plataforma de trabajo constituida en 1998 y que apoya directa e indirectamente a las organizaciones de indígenas, campesinos y colonizadores. Su composición es plural, su nivel de conocimiento técnico del tema tierra es cada vez más especializado y profesional.

3. ***Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).-*** Una buena cantidad de instituciones privadas de desarrollo priorizan el tema de la tierra en sus estrategias institucionales, ejercen control y vigilancia social sobre el proceso de saneamiento. Algunas de ellas promueven dinámicas de confrontación ante el fracaso de varios años de gestiones legales que no encuentran eco en el INRA. Algunas están vinculadas políticamente con partidos del gobierno y otras de la oposición.

El sector financiero:

1. ***Los bancos.-*** A principios de la década del 90, el sistema financiero bancario todavía otorgaba créditos agropecuarios con garantía hipotecaria de las tierras. El acelerado crecimiento de la cartera agropecuaria en mora, la continua recesión económica de los últimos cuatro años y el endurecimiento de las condiciones crediticias, está convirtiendo a los bancos en actores principales del conflicto por la tierra. Se están quedado con la propiedad de enormes superficies de tierra que si se pondrían al mercado no recuperarían ni el 10% del valor de la hipoteca original. No saben que hacer con esas tierras que se mantienen improductivas. Los bancos son los principales terratenientes.

Actividades ilegales:

1. ***Narcotraficantes.-*** En todos los países donde se produce droga, se constata alguna forma de relación de los narcotraficantes con propietarios o poseedores de grandes extensiones de tierras. Bolivia no es la excepción (Huanchaca). Muchas de las dotaciones gratuitas a favor de narcotraficantes se efectuaron durante las dictaduras militares.

OTRAS RAZONES DE CONTEXTO QUE EXPLICAN EL CONFLICTO

- No hay tierras fiscales para distribución en valles y altiplano.

- Elevada migración de jóvenes desde las tierras altas hacia las tierras bajas y Amazonía.

- Ausencia de políticas públicas para asentamientos humanos.

- Programas de lucha contra la droga, asocian indiscriminadamente “colonización”, con cultivos de coca.

- Elevada concentración de la tierra y bosques en pocas manos en la Amazonía, Chaco y Oriente.

- Alto poder político de poseedores o propietarios de la tierra en estas regiones.

- Uso de la fuerza pública sólo en contra de asentamientos “ilegales” de campesinos sin tierra.

- Aplicación distorsionada de la Ley INRA: “Primero hay que sanear y después distribuir”.

- Alto costo del proceso de saneamiento, debido a estrictas regulaciones técnicas, determinadas por las propias empresas de saneamiento.

- Inexistencia de recursos monetarios del Tesoro General de la Nación para financiar el saneamiento.

- Falta de involucramiento de los municipios en el proceso de saneamiento.

- Interés de los poseedores ilegales para que el derecho propietario no logre transparentarse.

- Existencia de muchos casos de pequeños propietarios campesinos-indígenas que recibieron tierras en múltiples parcelas en altiplano, valle y llanos que no quieren que se devele (descubra) su condición de “beneficiarios múltiples”.

- Mantención del derecho propietario de la tierra por parte de los “residentes” que desde hace muchos años tienen como principal actividad el empleo urbano.

- Superposición de títulos emitidos por el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización sobre una misma parcela a diferentes propietarios.

- Doble o triple dotación por enormes superficies de miles de hectáreas a distintos miembros de la misma familia o grupo familiar.

EL DESARROLLO DEL CONFLICTO

- El proceso de administración de tierras –desde 1997- está conducido hegemónicamente por personalidades vinculadas a grupos de poder del Oriente (ex Asesor General de FEGACRUZ; ex Gerente de Planificación de la Cámara Agropecuaria del Oriente; ex asesores de grandes productores agropecuarios), tanto en los cargos ejecutivos de mayor jerarquía del INRA

Nacional como en la mayoría de los cargos del Tribunal Agrario Nacional, con sede en Sucre.

- El INRA comenzó el saneamiento en 1997 sin ninguna estrategia, "picoteando" diferentes regiones con distintas modalidades de saneamiento y con diversas fuentes de financiamientos por proyecto.

- A pesar de la "estabilidad" de la Dirección del INRA Nacional en los últimos 5 años, no se ha evitado la politización-partidización de algunas direcciones regionales del INRA, especialmente en el Oriente.

- A pesar de la moratoria establecida por la intervención del CNRA y del INC entre 1992–1996, en ese periodo se habrían producido grandes irregularidades, asentamientos ilegales y falsificación de expedientes con fechas atrasadas en papeles notariados de años anteriores. El periodo de la intervención (1992-1996) habría sido utilizado en las tierras bajas como un intento de "borrón y cuenta nueva".

- Ausencia de profesionales especializados, competentes e idóneos en materia agraria en Bolivia; especialmente notoria es la falta de buenos abogados agraristas.

- Recurrentes "apelaciones" ante el Tribunal Agrario Nacional, por parte de propietarios afectados por los actos del INRA.

- Confusión creada por el INRA en sus informes públicos respecto de propiedades saneadas y propiedades tituladas (la última fase del proceso de saneamiento es la titulación). Si el saneamiento hubiese avanzado en el 10% de las metas previstas, la información oficial debiera señalar explícitamente que ese 10% ha concluido exitosamente también con la titulación. Pero esto no es así.

- En general, la Cooperación Internacional financia proyectos específicos y de corta duración y contrata directamente a "empresas de saneamiento" en algunos casos de su propio país. Hay casos en los cuales los resultados son insatisfactorios y la Cooperación no ha introducido medidas correctivas. La Cooperación no tienen conocimiento del contexto, de la complejidad del proceso y tampoco del enfoque integral tanto de la Reforma Agraria de 1953 como de la Ley INRA de 1996.

NUEVOS FACTORES DEL CONFLICTO

- La indefinición del Gobierno del Presidente Sánchez de Lozada luego de un año de gestión y de varios "anuncios" sobre el Plan Tierra, el Programa de Relanzamiento del Saneamiento y el Programa de Desarrollo Rural. Un año para elaboración de documentos insuficientes y no complementarios entre si.

- La política del avestruz desarrollada por el sistema de partidos. Con excepción del MAS y del MIP, que por razones obvias hacen de este tema uno de los más importantes de su agenda política, los partidos tradicionales (MNR, MIR, NFR, UCS, ADN) han escogido explícitamente no pronunciarse sobre el asunto. Para los partidos tradicionales este es un tema que no da votos y no genera ganancias políticas. El conflicto por la tierra "quema las manos". Ningún líder político del gobierno, ahora reforzado con la incorporación de NFR, quiere comprarse el pleito.

- La notoriedad y visibilidad del Movimiento Sin Tierra que se proyecta en el escenario nacional liderizando las reivindicaciones de los más pobres.

- Ausencia de políticas de comunicación del Estado sobre los alcances de la Ley INRA, el saneamiento y el proceso agrario. Nunca se hizo esfuerzos por difundir la Ley INRA, porque su correcta aplicación afecta intereses de grupos de poder. Existe desinformación, desconocimiento y manipulación sobre los alcances de la Ley INRA y del proceso en su conjunto.

- Como en todos los demás temas de la agenda nacional, los medios de comunicación social sólo "informan" cuando hay muertos, heridos, tomas de tierras, asentamientos ilegales y uso de la fuerza pública.

- No existe ninguna política pública de prevención de conflictos sobre el tema tierra. La instancia encargada de administrar el proceso, el INRA, es la única institución pública que conoce con anterioridad los conflictos por la tierra. Pero todo hace ver que prefieren no actuar sino cuando ya se ha producido el conflicto.

K. DIMENSIONES DEL CONFLICTO

1. ***La dimensión étnica.-*** Es sin duda una de las más importantes para el análisis del conflicto por la tierra-territorio. Entre 1953 y 1990 tuvo protagonismo hegemónico el concepto clasista del campesinado. Con la marcha indígena de Trinidad a La Paz en 1990, se "descubrió" a los pueblos indígenas del Oriente, quienes lograron introducir sus principales reivindicaciones en la Ley INRA, en el marco de un creciente "neo-indigenismo". Este neo-indigenismo está fuertemente promovido –curiosamente- por un lado por el Banco Mundial y por otro lado por organizaciones internacionales que han reemplazado su "visión marxista" por una especie de "neo-indigenismo ambientalista".

   La dimensión étnica está legítimamente alimentada por los 21 años de libertades democráticas, por el proceso desencadenado por la Reforma Educativa y por la descentralización con Participación Popular. Está promoviendo el surgimiento –necesario e inclusivo- de liderazgos indígenas, en un país de mayorías indígenas históricamente excluidas. Por eso el reclamo ahora no es únicamente por acceso a la tierra, sino también al territorio.

2. ***La dimensión histórica.-*** Está muy asociada a la conmemoración de los 500 años del inicio de la conquista-resistencia en 1492. El simbolismo de esta fecha generó una corriente indígena de repudio a la cultura occidental y cristiana con un fuerte sentimiento de reconstitución de lo que Vargas Llosa denomina "las utopías arcaicas" y los nacionalistas aymaras denominan "la reconstitución del qollasuyu". Este debate ha tomado gran fuerza en centros universitarios de la UMSA y de la Universidad Pública de El Alto. Se ha consolidado una intelectualidad aymara que reivindica la titularidad exclusiva del discurso étnico neo-indigenista.

3. ***La dimensión económica.-*** Está determinada por el empobrecimiento de la población rural, pero sobre todo por el "conocimiento" de este empobrecimiento por parte de las mayorías indígenas campesinas, especialmente del occidente andino. Los campesinos indígenas saben que están más pobres que hace dos décadas porque sus productos valen mucho menos en los mercados y están obligados a diversificar sus estrategias de vida con actividades extra-prediales. De no haber sido por el proceso de Participación Popular que inyectó importantes recursos en el área rural en los últimos años, la situación en el campo sería más explosiva.

4. ***La dimensión política.-*** El proceso democrático instaurado hace 21 años, ha estimulado importantes niveles de participación política indígena-campesina. El surgimiento del MAS y del MIP y en menor medida del MST, son fruto de la democracia política. Es previsible que en las elecciones municipales del próximo año (2004), el acceso indígena campesino al poder municipal -enarbolando un discurso étnico por la tierra y el territorio- será mucho mayor y tendrá prácticamente una cobertura nacional.

5. ***La dimensión religiosa.-*** Existen variantes de naturaleza religiosa que influyen en el conflicto por la tierra. La Iglesia Católica ha tomado la iniciativa con su Carta Pastoral del año 2000. Las demandas de equidad en el acceso a la tierra forman parte explícita de la doctrina y del mensaje evangélico de la Iglesia Católica. Algunas religiones evangélicas hacen lo propio. Las sectas, por el contrario, difunden mensajes espiritualistas desconectados del mundo real.

L. PERSPECTIVAS DEL CONFLICTO

El conflicto por la tierra tenderá a agudizarse debido a las siguientes razones:

- Indefinición programática del gobierno agravada por la incorporación reciente de Nueva Fuerza Republicana y la "entrega" a ese partido del Ministerio de Desarrollo Sostenible, cabeza del sector, con directa tuición sobre el INRA.

- Los términos del documento del Reencuentro Nacional sobre el tema tierra-territorio, compromiso Nº 1C establecen: *"Concertar una política de Estado sobre la tierra-territorio en un plazo no mayor a 90 días, reinstitucionalizando y fortaleciendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) con la*

Comisión Agraria Nacional y sus correspondientes departamentales. Ampliar su conformación, cuando sea necesario, de modo que estas instancias representen mejor la pluralidad de opciones políticas y contribuyan a dar mayor celeridad y transparencia, con participación de los afectados, a los proceso de saneamiento, titulación y redistribución de tierras".

- El conflicto por la tierra no se va a resolver sólo con la firma de actas y pactos. Es ingenuo pensar que el saneamiento burocrático y amañado frene la dinámica de movilización social desatada desde hace décadas para un acceso a la tierra que cambie la actual estructura de propiedad de la tierra. Más realista es pensar en un proceso de "administración del conflicto" que puede tener varias peculiaridades y derivaciones.

- Si el gobierno no aprovecha su recomposición y la firma del documento del Re-Encuentro para poner efectivamente el tema en la agenda de prioridades, es evidente que la gravedad del conflicto podrá ser cada vez mayor y la violencia rural podrá extenderse a todo el país.

- La falta de iniciativas concretas, de una posición clara del gobierno, de un mensaje político explícito del propio Presidente de la República, hacen prever que el conflicto puede seguir aumentando progresivamente y el proceso iniciado en 1996 podría llegar a colapsar. Pudiera ser que este colapso está siendo buscado por grupos de grandes poseedores de tierras que corren el riesgo de perder sus privilegios si se reorienta y reajusta el proceso de aplicación de la Ley INRA y del saneamiento.

- Contrariamente a lo que señalan recientes evaluaciones del INRA y del Ministerio de Desarrollo Sostenible, el problema no se resuelve solamente acelerando el saneamiento. Es necesario redireccionarlo en su perspectiva redistributiva, que facilite planes y programas de asentamientos humanos que son muy costosos financieramente, complejos en su administración y que el INRA no está en condiciones de dirigir, promover y administrar.

- Si el conflicto continúa generalizándose y no hay una política de Estado y acciones inmediatas del gobierno, se pueden sumar al conflicto por la tierra los productores de hoja de coca y darle una naturaleza mucho más compleja, más combativa y mejor organizada.

- Quienes tienen interés en mantener el conflicto y agudizarlo son aquellos que se benefician con el actual régimen de tenencia de la tierra, que no es transparente y que tiene vicios de nulidad desde su origen.

- El hecho de que hayan transcurrido 7 años sin que se adopte hasta ahora una definición sobre la "carga animal", demuestra que este tema -el número de hectáreas necesarias para alimentar a una cabeza de ganado-, está en el centro del conflicto por la tierra de las regiones ganaderas (Chaco, Beni, Chiquitanía, principalmente). Si el Estado ratifica lo establecido por la Ley de 1953 de que un máximo de 5 has. por cabeza de ganado son suficientes, el

INRA estaría en la obligación de **revertir** automáticamente centenares de miles de hectáreas de empresas ganaderas. Las empresas ganaderas exigen que la "carga animal" suba hasta 25 has. por cabeza. Solo así podrían mantener las tierras que alegan en propiedad, en una nueva violación de la Ley INRA.

- También tienen interés en alimentar el conflicto algunos líderes que así "se promueven" en el escenario social para abrirse campo en el ámbito político partidario.

- Los gobiernos son responsables del manejo dispendioso de dinero de gastos reservados para "comprar" dirigentes sindicales indígenas-campesinos. Estas prácticas instrumentadas desde el Ministerio de Gobierno alimentan los conflictos en lugar de resolverlos.

- Los efectos de una eventual ampliación del conflicto pueden aumentar la inseguridad para el desempeño de actividades agropecuarias, turísticas, ecológicas y extractivas en el área rural.

- El costo de no atender oportuna y adecuadamente el conflicto por la tierra puede ser enorme para el país, pero no sólo en términos económicos, sino que inclusive pone en riesgo la institucionalidad democrática.

- Es –todavía- un conflicto de "baja intensidad" pero de muy fácil "efecto multiplicador", que fácilmente puede salirse de control.

- El conflicto puede derivar en una confrontación de carácter regionalista étnico, impulsado por la autodenominada "Nación Camba" que, a vista y paciencia de autoridades públicas, está reclutando en sus filas a "cambas sin tierra" para enfrentarlos a los "collas usurpadores". A esto se suma la impune actividad de Comités Cívicos que hacen constantes apelaciones para "defender la propiedad privada", incluso mediante el uso de grupos armados.

M. RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO

- Si el compromiso del Re-Encuentro promovido por la Iglesia es ratificado por todo el sistema de partidos políticos y de alguna manera avalado por las organizaciones sociales (CSUTCB, Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, CIDOB, CEPESC, MST, CONAMAQ y otros) se podría instalar un equipo de trabajo bajo el patrocinio de la Comisión Agraria Nacional que debería llegar a una concertación (no consenso) de una política de Estado sobre tierras hasta el 15 de noviembre del año 2003, indefectiblemente.

- Esto supondría incluir el tema tierra-territorio con altísima prioridad en escenarios como el Diálogo Nacional III sobre la EBRP, la Consulta del Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural y la Consulta del Ministerio de Desarrollo Sostenible sobre el Plan de Relanzamiento del Saneamiento y del

Programa de Asentamientos Humanos. Estos tres aspectos deben ser analizados de manera conjunta y coordinada.

- La reunión del Grupo Consultivo de París debería conocer cual es, finalmente, la política pública del gobierno en esta materia, cuales los planes, proyectos y programas y cuales los requerimientos financieros y humanos necesarios para aplicarla.

- Es necesaria una evidente iniciativa política gubernamental que dé muestras de voluntad para eliminar el latifundio por la vía estrictamente legal. Lo que corresponde hacer es aplicar un "saneamiento expedito", en casos seleccionados, que dé muestras de la voluntad política gubernamental para dar fin con el latifundio, terminar con el favoritismo político y acabar con la protección desde el Estado a los grupos de poder. Sólo una acción institucional pública de esta naturaleza, con el firme apoyo del propio Presidente de la República, podría recuperar parte de la legitimidad ya perdida por el INRA.

- Existen casos claramente documentados de doble dotación, de incumplimiento de la FES, de acaparamiento de tierras por familiares vinculados a "personajes" de la vida política. Estos casos deben ser públicamente identificados, sometidos a un proceso de "saneamiento expedito" y que en estricta aplicación de la Ley dispongan la inmediata reversión de esas tierras.

- El INRA está "peinando" todo el territorio nacional y procediendo al saneamiento indistintamente de que tipo de propiedad se trate (pequeñas, medianas, grandes, de indígenas, de campesinos, de colonizadores, de barracas, de empresarios, de ganaderos) y que supuestamente en el plazo de cuatro años debería concluir con la identificación de tierras fiscales para, recién después, proceder a su eventual distribución vía dotación o adjudicación.

- Este camino interesadamente burocrático está "mareando la perdiz" y está llevando indirectamente a la legalización de muchas propiedades surgidas de procesos jurídicamente nulos.

- No es cuestión solamente de simplificar el reglamento, acortar los procedimientos, abaratar los costos, descentralizar el INRA y terciarizar el saneamiento, tal como propone el Ministerio de Desarrollo Sostenible. Eso sólo llevaría a hacer más de lo mismo, tal vez con un poco más de eficiencia, pero no permitiría un verdadero "relanzamiento" del proceso.

- El denominado "saneamiento interno", reconocido mediante decreto por el ex Presidente Quiroga, puede ser un instrumento de resolución de conflictos vía conciliación que devuelva credibilidad ciudadana al INRA y que facilite pasos posteriores del saneamiento legal. Debe ser promovido desde el Estado, con amplia participación ciudadana.

- Para prevenir el conflicto por la tierra, el INRA debe actuar preferentemente, junto con otras instancias gubernamentales, en aquellas áreas geográficas que las autoridades del INRA saben que constituyen focos de futuros y probables conflictos por la tierra.

- Una política preventiva del conflicto supone un INRA proactivo, no reactivo como hasta ahora. Supone un INRA con alta jerarquía institucional y fuerte liderazgo sectorial y no como ahora subordinado al cuarto nivel de la estructura jerárquica del Estado.

- Supone una Superintendencia Agraria que supervisa, controla y fiscaliza el proceso no sólo ante el INRA y con documentos y cartas "reservadas", sino ante el país y ante la sociedad civil. La Superintendencia Agraria ha desempeñado una importante labor en el pasado reciente, sin embargo con una excesiva "reserva interna" en la observación y denuncia de defectos y vicios del proceso. Hace falta una Superintendencia Agraria con un perfil mucho más abierto a la sociedad, informando a la sociedad. Ejerciendo además las funciones de una "Procuraduría Agraria" o Defensor del Pueblo en materia agraria como existe en México y otros países.

- Las Comisiones Agrarias, tanto Nacional como departamentales, deben hacer el máximo esfuerzo por convertirse –como lo manda la Ley- en la instancia superior para la toma de decisiones sobre las políticas de Estado sobre la tierra. Deben ser periódicamente presididas a nivel nacional por el Ministro de Desarrollo Sostenible en persona, sin delegación, asumiendo la responsabilidad de gobernar bajo el principio del "servicio público" y logrando la participación de todos los sectores involucrados.

- A nivel departamental, los Prefectos de Departamento deben hacer lo mismo, sin delegación, mediante su involucramiento directo y personal, para conducir el proceso agrario en cada Departamento.

- El Diálogo Nacional III propuesto por el Re-Encuentro Nacional no debiera crear instancias o estructuras paralelas para el tema tierra-territorio. Esa instancia ya existe, está creada por ley: Es la Comisión Agraria Nacional en la que están presentes todos los sectores. Lo que hace falta es ponerla en funcionamiento.

- Las reuniones de la Comisión Agraria Nacional y de las Comisiones Agrarias Departamentales deben ser siempre públicas y sus contenidos ampliamente difundidos.

- La página web del INRA que desde tiempo atrás informa sobre el estado parcial de la situación del proceso de saneamiento, debe cualificarse, completarse y convertirse en una herramienta principal que dé muestra de transparencia y voluntad de reordenamiento del tema tierra.

- En caso de una mayor terciarización de los servicios del saneamiento, debe quedar muy claro un aumento de las competencias del INRA para la supervisión, control y fiscalización de las empresas de saneamiento y reservar la facultad de la titulación, ya sea a nivel departamental o nacional, para exclusividad del Estado.

- El INRA debe depender directamente de la Presidencia de la República y su estatus jurídico debe corresponder al de una autoridad jerárquica designada por dos tercios del Congreso.

- La Cooperación Internacional debiera aportar a la constitución de un "fondo común para el saneamiento" que permita la planificación estratégica institucional, priorización de actividades, complementariedad entre distintas iniciativas, cualificación del personal del Estado y una fuerte legitimidad institucional del INRA. En definitiva se trata de dotarle al INRA de las condiciones para liderizar plenamente el proceso.

- Paralelamente es necesario crear capacidades propias en la sociedad civil, movimientos sociales y ONG's para la resolución de conflictos vía conciliación.

- Un observatorio sobre el conflicto por la tierra debiera ser un "Departamento" clave del INRA y debiera contar con participación de diferentes órganos públicos y sociales.

- La institucionalidad para la planificación de asentamientos humanos, que implica la identificación de tierras fiscales aptas para la actividad agropecuaria y forestal y la promoción de planes, proyectos y programas necesitan de una institucionalidad específica, distinta y nueva.

- Lo más importante de todo es reconocer explícitamente que la Reforma Agraria está plenamente vigente y que es en el marco de ese mandato Constitucional que se aplica el saneamiento.