

TIERRA Y TERRITORIO

*Diego Pacheco
Fundación TIERRA
Octubre 2001*

La nueva discusión sobre tierra y territorio que se está llevando a cabo en el país tiene que enmarcarse en un marco reflexivo que tome en cuenta cuatro perspectivas articuladas: histórica, proyectiva, problemáticas de carácter estructural sobre la tierra y territorio, y por último, las problemáticas locales.

El análisis histórico

Es al momento presente de fundamental importancia en tanto que las discusiones se realizan sobre la base que con anterioridad a la aprobación de la Ley 1715 no hubieran existido políticas de tierras y que los problemas estructurales de tierra en Bolivia no se habrían ocasionado como producto de la aplicación de dichas políticas. Más aún, esta lectura histórica debe tener una visión aún mucho más larga. Es así que la discusión sobre el territorio para las regiones andinas tiene que tomar en cuenta una lectura de los patrones de ocupación social del espacio de las poblaciones andinas (organizaciones segmentarias, acceso a pisos ecológicos en escenarios continuos y discontinuos), así como de los pueblos indígenas de las tierras bajas (alta movilidad en el uso de los recursos), vinculados ambos a una estructura compleja de sistemas productivos y sistemas de cargos.

Sucesivamente, se tiene que avanzar en la constatación de la realidad actual relacionada con la fragmentación producida en los territorios de los pueblos indígenas tanto del occidente como del oriente, como consecuencia de la aplicación de las políticas administrativas y de tierras, coloniales y republicanas, y la identificación de lo que en definitiva ha subsistido como producto de la superposición de las realidades estatales sobre los pueblos indígenas en el manejo de la territorialidad. Es sobre esta base que se tiene que reconstruir un concepto nuevo de territorialidad indígena en el país; aunque lo anterior no tendría que ser una característica solamente de reivindicación indígena. La aplicación de las políticas estatales de "tierras" desde la República ha dado lugar a la constitución de identidades socioculturales heterogéneas, aunque basadas en lógicas que vienen de patrones históricos más antiguos y que han producido una nueva arquitectura o fisonomía del espacio rural. Es en esta compleja arquitectura donde debe concebirse una nueva territorialidad campesina-indígena del país y no sólo indígena.

Las políticas estatales desde la República han enfatizado la individualización absoluta de la propiedad, mientras que los movimientos indígenas han resistido dicha individualización y en algunos casos han conseguido mantener el uso colectivo de los recursos a través del usufructo individual/familiar y colectivo en el caso del occidente; pero, entre estos dos extremos se ha constituido un abanico diverso de formas de propiedad y tenencia de la tierra.

Otro elemento que se tiene que tomar en cuenta en el análisis histórico es que la lucha por la ocupación de espacios territoriales entre indígenas y criollos permanece desde hace casi dos siglos. Esta se ha producido como un juego permanente de intereses y sobre la lógica de ocupación de tierras baldías; así se consideraron las tierras de comunidad andinas en el siglo XIX (venta de tierras de comunidad) y las tierras de los pueblos indígenas en el siglo XX (ocupaciones de hecho y dotaciones de tierras fiscales). Por un lado se fragmenta la territorialidad andina y se asimilan a los indígenas como colonos de las ex haciendas y por el otro se reducen los espacios reales de ocupación de sus territorios de los pueblos indígenas de las tierras bajas. Más allá, la ocupación de las tierras del oriente en muchos casos ha sido realizada al margen de los procedimientos legales vigentes.

La historia también nos enseña que en la competencia para el acceso a los recursos no existe una posible lógica del empate de intereses, lo que quiere decir que siempre habrá ganadores y perdedores.

El análisis proyectivo

Debe tomar en cuenta el reconocimiento de Bolivia como un estado multilingüe y pluricultural, y el hecho que las políticas campesinas-indígenas tienen que estar necesariamente a la altura de este postulado. En este marco, la nueva visión estatal de la República de Bolivia pasa básicamente por la discusión de los sistemas de propiedad -como tierra o territorio, jurisdicción o propiedad-, teniendo en cuenta que las relaciones políticas, económicas y sociales son la expresión de una base territorial concreta, y ésta a su vez es un reflejo de los intereses entre actores, ya sea entre grupos o intra grupos-.

En la discusión sobre tierra y territorio necesariamente tienen que tomarse en cuenta los avances logrados por el conjunto de la sociedad boliviana a la fecha -y que por otra parte aparecen como irreversibles-, los que se manifiestan claramente en dos escenarios: el escenario jurisdiccional constituido por los municipios, y el escenario de la propiedad privada, con su mayor expresión en las tierras comunitarias de origen, que de igual manera conforman en la práctica una nueva jurisdicción en el país, hoy por hoy en conflicto con los municipios en algunas regiones, y cuyas delimitaciones en la mayoría de los casos no guardan compatibilidad. Las tierras comunitarias de origen o son escenarios demasiado grandes o áreas demasiado pequeñas.

El primer escenario está directamente vinculado a la aplicación de las políticas de participación ciudadana y procesos de gestión del desarrollo local, mientras que el segundo vincula acciones que garanticen la seguridad jurídica sobre la tierra y derechos sobre el acceso y uso de los recursos naturales. Es así que las políticas de participación popular y políticas de tierras, cada una con visiones diferentes, han orientado dos diferentes interpretaciones respecto a las dinámicas jurisdiccionales campesinas-indígenas.

También es importante destacar que en la aplicación de las políticas de participación popular y últimamente las de ordenamiento territorial en la definición de las unidades político-administrativas ha existido una interpretación

progresiva que ha avanzado desde la perspectiva de aplicación de un modelo municipal uniforme que se sobrepone a la territorialidad de los pueblos indígenas, a la necesidad de articular la territorialidad estatal e indígena a través de los distritos indígenas y mancomunidades de distritos indígenas, y por último al hecho de comprender que no tiene que existir una necesaria compatibilidad entre las delimitaciones jurisdiccionales estatales con la propia dinámica jurisdiccional de los pueblos indígenas, abriéndose la posibilidad de la adecuación de las unidades socioculturales homogéneas al régimen municipal.

Si bien existe aquella interpretación progresiva, ésta no se encuentra lo suficientemente permeada en el conjunto de las disposiciones legales y en la propia aplicación de las políticas. Es así que las políticas de tierras, participación popular y de ordenamiento territorial se aplican todas ellas en la lógica de delimitar las unidades socioculturales en términos de jurisdicción. Desde la perspectiva de las políticas de participación popular, a través de los distritos y mancomunidades de distritos indígenas se ha avanzado en la delimitación de las jurisdicciones de las unidades socioculturales, olvidándose que el punto central de esta política era articular a los pueblos indígenas con los gobiernos municipales en términos de la gestión pública de los recursos de la participación popular. De igual manera las políticas de tierras, olvidando su sentido específico que es el de regularizar el derecho propietario sobre la tierra, se viene aplicando –en el marco de las tierras comunitarias de origen- con el enfoque nuevamente de definir jurisdicciones territoriales indígenas que no son compatibles necesariamente con aquel sentido específico.

A la fecha las políticas, como resultado de la fragmentación y cercenamiento de los territorios indígenas, han puesto el énfasis en los escenarios de delimitación de la jurisdicción territorial en tanto que el conjunto de las políticas están direccionadas a la delimitación de las unidades jurisdiccionales de los pueblos indígenas (TCOs, DMIs y UPAS) y no son entendidas como acciones para fortalecer además las dinámicas de gestión territorial indígenas. En este sentido existe un cruce en la aplicación de las políticas y a la fecha –como ya se ha visto desde la época colonial- vamos a encontrar jurisdicciones sobrepuestas y sin coherencia, que más que fortalecer debilitarán a las unidades socioculturales y a los propios municipios. Los ejecutores de las políticas han entendido que gestión territorial, sentido jurisdiccional y gestión pública son términos sinónimos y que todos ellos fácilmente se homologan a la definición de las jurisdicciones de las unidades jurisdiccionales, aunque la realidad campesina-indígena nos muestra un poco más de complejidad y flexibilidad.

En esta perspectiva la gestión del desarrollo local -indígena y no indígena- necesariamente tiene que articularse con procesos de gestión territorial - planificación y administración de los recursos del territorio-, tomando en cuenta el fortalecimiento de sistemas productivos y tecnológicos articulados a sistemas de organización social; ambos aspectos a la vez tienen que ser vinculados con la gestión jurisdiccional que vincule coherentemente las dinámicas territoriales con los escenarios de planificación y administración pública. Esto además tiene que presentar una directa articulación con una mayor representación y participación indígena, y del conjunto de los actores a nivel regional.

Es en este contexto que debemos interpretar “tierra y territorio”, definiendo al territorio a un escenario desde un sentido jurisdiccional y a la tierra desde un sentido de la propiedad. Es así que una actual TCO no puede automáticamente constituirse en un territorio en el futuro, como lo interpretan los propios campesinos-indígenas, por las imprecisiones en su actual delimitación, y porque en definitiva solamente toma en cuenta en la definición de la territorialidad a la concepción indígena y lo campesino-indígena no entra en estas reflexiones. Es por ello que territorio es algo más que propiedad y tiene que ver con representación política y desarrollo rural-indígena-local. Más aún, el territorio no se asimila a una sola forma de propiedad, sino que en un territorio necesariamente tendrían que coexistir varios tipos de propiedad. De esta forma se logra la articulación entre tierra y territorio.

Los territorios o propiamente las jurisdicciones territoriales no necesariamente tendrán que homologar antiguas realidades de unidades étnicas, aunque este será su principal referente, sino que serán entidades que recuperarán las propias dinámicas históricas de las comunidades que en muchos casos han conformado nuevas vinculaciones sociales, económicas y culturales. En muchos casos el territorio campesino-indígena tendrá un fuerte componente de reinención.

El análisis de los problemas estructurales y locales de tierras.

Es obvio que en la elaboración de la actual ley 1715 (conocida como ley INRA) los actores se han concentrado en la discusión de los problemas estructurales de tierras en el país, pero ni aún así han previsto soluciones factibles para transformar radicalmente la polaridad existente en el país respecto a la distribución de la tierra. Entramos a un nuevo siglo con el problema de la inequidad en la distribución de la tierra y la continuidad de dicha polaridad entre grandes concentraciones de tierras -usualmente no indígenas- y la extrema parcelación de la tierra -campesino-indígena-.

La compleja relación entre las formas de acceso a los recursos en el nivel local, la coexistencia de varios sistemas de tenencia –individuales y colectivos- producto de la aplicación de las disposiciones legales como del constante acomodamiento de las unidades familiares campesinas-indígenas a realidades cambiantes, la constatación de que las modalidades en que se otorga la seguridad jurídica sobre los recursos no son las mismas y que muchas veces vienen amparadas por el derecho consuetudinario, la identificación de que existen diferentes tendencias en relación al uso de las áreas colectivas e individuales de acuerdo a la intensidad del capital social en las unidades territoriales, prácticamente son factores ignorados en el marco legal.

La reflexión sobre la tierra y territorio por parte de las unidades familiares campesinas e indígenas se inicia en el intento de solucionar los problemas locales de tierras, los que muchas veces se articulan a la discusión de problemas estructurales (p.ej. el minifundio), pero los instrumentos para solucionar los problemas estructurales si bien no son ignorados son subordinados a la primera perspectiva. Es así que si bien se ha avanzado en una comprensión de la solución

a la problemática local de tierras de los pueblos indígenas del oriente boliviano a través de las TCOs, relacionado con el hecho de definir una jurisdicción territorial indígena bajo el modelo propietario debido a los intensos avances externos sobre sus territorios, las realidades locales de tierras del conjunto del país han sido desconocidas en el marco legal. Por lo tanto, la compleja realidad de las comunidades campesinas e indígenas han sido homogeneizadas a algunos tipos de propiedad que no contemplan, por ejemplo, las formas en que se construye el sentido propietario de las “tierras comunitarias” de las comunidades campesinas-indígenas donde existen una diversidad de combinaciones entre los derechos propietarios individuales/familiares y colectivos. La problemática de tierras del occidente (aymaras y quechuas) es tratada de manera confusa, ambigua o simplemente desconocida.

La complejidad de las formas de comunidad indígena -producto de la aplicación de las políticas estatales desde la colonia y república, se ha simplificado en dos formas de propiedad: individual y propiedad comunitaria o TCO. Pese a ello, actualmente se presentan comunidades individualizadas – producto de la formación de comunidades con unidades familiares libres y la titulación a través de los títulos revisitarios individuales-; mixtas y con formas de titulación individual y colectiva producto de la aplicación de las políticas de Reforma Agraria de 1953; y con títulos colectivos o sin titulación. El desconocimiento de la Ley de las realidades locales se manifiesta en hechos puntuales como que los títulos revisitarios no son reconocidos por el actual marco legal.

La aplicación de la ley en la práctica promoverá la división de las comunidades campesinas-indígenas ya que los propietarios individuales serán considerados como terceros en su comunidad y no tendrán acceso a sus áreas colectivas; en este sentido, se estaría creando el concepto de terceros campesinos indígenas y terceros de sí mismos.

Asimismo, el actual marco legal no toma en cuenta acciones de discriminación positiva para las comunidades cautivas, como si el régimen feudal (o esclavista) no existiera al presente. Actualmente existen formas de trabajo servidumbral, comunidades cautivas, régimen de empatronamiento o habilito en el Chaco, haciendas del Beni y amazona boliviana; y no existe ningún instrumento de discriminación positiva a favor de estas comunidades. También podemos incluir el caso de las comunidades que ingresan en el radio urbano cuya dinámica no es comprendida por el marco legal.

Los tipos de propiedad definidos por el marco legal actual son insuficientes e imprecisos y la modalidad de TCOs no resulta en una aplicación coherente de las políticas étnicas con igual impacto en todo el país. Las formas de titulación de TCO no responde a la realidad de las organizaciones segmentarias indígenas del occidente del país, porque un modelo pensado para los pueblos indígenas de las tierras bajas se quiere aplicar de manera automática para las comunidades campesinas-indígenas de las tierras altas, caracterizados por una sintaxis cultural mucho más compleja debido a la ocupación de un espacio territorial más diverso y heterogéneo. El paradigma de la territorialidad sin estado característico de las tierras bajas es homologado al paradigma de la territorialidad con estado de las

tierras altas. Poco conocimiento del país de los legisladores y proyectistas?. Como consecuencia y nuevamente las comunidades tienen que mimetizarse y re-modificarse en el contexto del nuevo marco legal en lugar de que las disposiciones legales se ajusten a la realidad de las comunidades campesinas-indígenas.

Existe por lo tanto una relación desigual en la comprensión y reconocimiento por parte del estado e incluso de los propios actores indígenas- de los diferentes mosaicos de realidades que tiene nuestro país. Respecto a la interpretación de las diferentes dinámicas de tierras y ocupación del espacio no existe una visión del reconocimiento de la amplia heterogeneidad que nos caracteriza.

Propuestas a corto y mediano plazo

En el contexto de los escenarios mencionados las perspectivas respecto a la relación tierra y territorio pasan por una lectura de manera integrada, al interior de estas cuatro perspectivas, de algunos temas básicos.

Una verdadera lectura histórica de la distribución de tierras en el país -con énfasis en las grandes concentraciones de tierras en el oriente-, que cuestione de manera práctica los asentamientos ilegítimos e ilegales de tierras y que reposicione la agenda del debate sobre la problemática de la tierra.

- Existen evidencias de los índices de concentración de tierras en el oriente del país, y una discusión vigente respecto a la especulación de tierras y a la existencia del latifundio improductivo, aunque no se conoce el funcionamiento moderno de este sistema.
- Las organizaciones campesinas e indígenas siguen sintiendo un “sabor amargo” en sentido que la ley INRA no ha cuestionado los procesos ilegítimos e ilegales de distribución de tierras. La identificación de las superposiciones agrarias, la doble titulación y el acaparamiento de tierras, eran básicamente las más importantes tareas y todas ellas incumplidas por la intervención CNRA e INC. Mientras no se realice una acción seria y con efectos a corto plazo de identificación de estos temas el saneamiento no es un proceso que esté cuestionando las bases de la ocupación territorial inequitativa en el país.
- Se debe realizar la revisión de las dobles dotaciones y doble titulación, acaparamiento de tierras -propiedades de un mismo propietario que sumadas sobrepasen los límites permitidos por la Reforma Agraria de 1953-, y el cumplimiento de las condiciones en la asignación de las tierras fiscales con anterioridad a la ejecución del saneamiento. Esta acción requiere de un modalidad especial de saneamiento.

La comprensión de las realidades específicas de las comunidades indígenas y del modelo comunal en sus distintas formas para garantizar el fortalecimiento de las comunidades campesinas-indígenas, y evitar su fragmentación. La definición de un tipo de propiedad denominado como “tierra comunitaria” parece imprescindible, así como el reconocimiento de que la gestión territorial indígena del oriente y occidente del país son diferentes y requieren de diferentes percepciones del marco legal.

- Adaptar las políticas de tierras a las realidades locales (y no las realidades locales a las políticas) lo cual se adquiere a través de la revisión de la historia de los asentamientos y la historia de las políticas. Esto pasa por iniciar consultas comunales que tomen en cuenta la diversidad de realidades locales del país para la sustitución de la ley 1715, a través de consensos locales y no un solo consenso nacional.
- Para evitar lo anterior planteamos la consideración de un tipo de propiedad denominado como "tierras comunitarias" que reconozca las formas de titulación mixta (individual y colectiva), donde además se formalice la reglamentación de las transferencias de tierras en el marco de sus usos y costumbres.
- Más allá, planteamos la existencia de dos formas genéricas de propiedad. En primer lugar bajo el concepto general de territorios campesinos, indígenas y originarios, se deberán reconocer: a) los territorios comunitarios de origen y b) las tierras comunitarias. En segundo lugar bajo el término de propiedades agrarias se deberían reconocer: solar campesino, pequeña propiedad, mediana propiedad y empresa agropecuaria. Lo anterior permite evitar las diferenciaciones de derechos y constatación de realidades que se han producido entre campesinos e indígenas como si no fueran dos realidades que están articuladas.
- Se tiene que desarrollar una acción a corto plazo que influya en la anulación definitiva del régimen del pongueaje y servidumbre. El objetivo principal de la Reforma Agraria de 1953 fue la liquidación del régimen servidumbral y la ley del INRA considera que ya no existe régimen servidumbral en el país. El saneamiento no realiza ninguna constatación para la conservación del derecho propietario de las relaciones de trabajo que se presentan al interior de las propiedades. La Reforma Agraria de 1953 ya había establecido que latifundios son las propiedades donde se presentan grandes concentraciones de tierras o régimen servidumbral. En este contexto, la ley INRA ha retrocedido de manera significativa

Reconocimiento de que existe la necesidad de avanzar en un nuevo ordenamiento territorial y régimen municipal del país. Las disposiciones de la ley de Unidades Políticas Administrativas (UPAS) y ley del Diálogo Nacional 2000 que pretenden avanzar en la adecuación de las unidades socioculturales homogéneas al régimen municipal pueden solucionar el actual caos, y permitir darnos cuenta que las políticas de participación popular, tierras y ordenamiento territorial jurisdiccional tienen que avanzar de manera articulada y no como sucede actualmente de forma contradictoria y como compartimientos estancos. La definición de las jurisdicciones territoriales de las unidades socioculturales puede permitir reinterpretar el verdadero sentido de cada política de manera específica. Como resultado se puede contemplar como unidades político administrativas a los territorios indígenas –en el que coexisten varios tipos de propiedad- con los municipios, con los mismos derechos y obligaciones.

- Entender que en el occidente del país las TCOs –como tipo de propiedad privada- no necesariamente son compatibles con la jurisdicción de una unidad sociocultural, y que la titulación tiene que darse en el nivel de la organización

segmentaria del ayllu andino donde existe un capital social que permita la gestión territorial de dicho espacio. De igual manera, esto sólo se entenderá cuando las jurisdicciones de las unidades socioculturales ya estén definidas. Si esto fuera así el saneamiento de la propiedad agraria tendría que realizarse con posterioridad a la adecuación de las fronteras socioculturales al régimen municipal.

- Otra posibilidad pasa por seguir delimitando TCOs sobre las fronteras municipales, provinciales y departamentales con la posibilidad de que algún día estas jurisdicciones se homologuen como una unidad de gestión pública, con el grave riesgo de que la titulación no corresponderá al nivel donde las comunidades campesinas-indígenas efectivamente quieren ser tituladas y la posibilidad de que se generen más conflictos de tierras que en el pasado.
- Tiene que contemplarse que la territorialidad campesina-indígena además de un trazo geográfico constituye la base física para el diseño y puesta en práctica de sistemas productivos y tecnológicos articulados a sistemas de organización social fuertemente influidos por características rituales y culturales. Por tanto, la gestión territorial (recursos y sistemas productivos) y jurisdiccional (dinámicas de planificación y administración) tienen que necesariamente tomar como sustento el reconocimiento de las complejas formas de organización social del espacio de las identidades socioculturales.
- Estas dinámicas territorial de gestión territorial necesariamente tienen que considerar los derechos preferentes -o concurrentes con el estado boliviano- de los indígenas sobre los recursos renovables y no renovables.
- Significa avanzar de manera coherente hacia la constitución del "municipio indígena", definido por un tipo de propiedad como es el territorio comunitario de origen, o que articula varios tipos de propiedad. Supondría el reconocimiento de la existencia de dos unidades jurisdiccionales descentralizadas del estado boliviano: a) secciones municipales; y, b) territorios campesinos-indígenas-originarios. Las secciones municipales y los territorios indígena-originario constituyen formas autónomas con potestad ejecutiva, administrativa, normativa y técnica, en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.
- La jurisdicción de los territorios indígenas-originarios está basada en las actuales fronteras étnicas de cada identidad originaria e indígena. Para su gobierno las jurisdicciones de los territorios indígenas-originarios se articulan a los sistemas de cargos de los pueblos indígenas, con dos opciones: estas autoridades ejercen roles de autoridades públicas, o se eligen dichas autoridades reproduciendo el sistema de elección tradicional de cada pueblo indígena.
- Los territorios campesinos-indígenas-originarios reciben recursos de la coparticipación tributaria tomando en cuenta los mismos criterios definidos para las secciones municipales y en función a la población y a los índices de pobreza. Adicionalmente se tendría que reglamentar la participación de los terceros en cada territorio con el propósito de armonizar las relaciones inter-étnicas y garantizar el desarrollo de cada territorio con la participación de todos sus habitantes.

Es importante empezar a discutir la vinculación directa de la problemática de la tierra y del territorio con políticas, programas, y marco institucional del desarrollo

rural en el país, o lo que sería un nuevo análisis de un régimen integral de la Reforma Agraria. Como se ha mencionado las políticas de participación popular, ordenamiento territorial y tierras están completamente desvinculadas, pero la desvinculación de las políticas de tierras con el del desarrollo rural es aún más evidente y alarmante. En la actualidad el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en la práctica es solamente un Instituto de Administración de Tierras.

- El régimen integral de la Reforma Agraria debería vincular de manera definitiva la articulación entre políticas de tierras/territorios con políticas y acciones de desarrollo rural, vinculadas más fuertemente con los escenarios locales, posiblemente a través de espacios regionales.
- Supone la modificación del marco institucional del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de los Ministerios con competencias en el desarrollo rural, campesino o indígena, redefiniendo sus escenarios de intervención, y creando unidades regionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural que acerquen las políticas y articulen la prestación de servicios a los productores.