¿POR QUÉ EL SANEAMIENTO DE TIERRAS NO LLEGA AL ALTIPLANO?

Gonzalo Colque
Fundación TIERRA - Regional Altiplano
25 de septiembre de 2005

Es bien sabido que el saneamiento de tierras avanzó muy poco en estos 9 años. Según el INRA, hasta ahora sólo se sanearon el 17% (18 millones de has.), el 30% está en proceso y más de la mitad (53%) de tierras están por sanear, cuando sólo falta un año para que concluya el plazo de diez. Esta lentitud es consecuencia de normativas técnicas y legales por demás complicadas y burocráticas pero también porque existe férrea oposición de parte de grandes propietarios, concretamente de quienes se apropiaron de extensas tierras en el oriente sin más requisito que el uso abusivo del poder político y que hoy buscan evitar una redistribución más equitativa y, en última instancia, inviabilizan una verdadera seguridad jurídica de la propiedad agraria.

Ese es el marco del tratamiento de la problemática de tierra hoy en Bolivia, sin duda relevante y preocupante. Pero poco o nada se ha dicho sobre las razones y perspectivas de saneamiento de esa mitad de tierras sin sanear que no ha sido tomada en cuenta en las políticas agrarias ni dentro de los planes de simplificación de los trámites. Una mirada ligera del mapa de saneamiento es suficiente para constatar que la mayoría de las tierras sin sanear están en el occidente boliviano, en particular, en el altiplano.

La tenaz oposición en los primeros años a la Ley INRA de parte de dirigentes campesinos del altiplano por razones políticas, impidió el saneamiento de tierras y el debate franco de otras posibilidades. La consecuencia inmediata fue la separación de esta región del proceso de titulación a pesar de la enorme necesidad que tienen los pequeños propietarios de consolidar su derecho propietario.

Altiplano es sinónimo de minifundio. Los 17 millones de hectáreas existentes en esta región aunque la mayoría de esta superficie sin utilidad económica, son insuficientes para un millón de campesinos que se disputan un pedazo de tierra arable y de uso agrícola y ganadero. La situación es aún más delicada en el altiplano norte circundante al lago Titicaca donde los comunarios sobrellevan una verdadera bomba de tiempo debido a la acumulación de múltiples conflictos por la tierra.

Necesidad de saneamiento

En las tierras altas, a pesar de la reforma agraria de 1953 que eliminó las haciendas latifundistas, la servidumbre, y distribuyó tierras a campesinos; los conflictos rebrotaron en el transcurso de los últimos años, ya no por problemas de concentración de tierras sino por dudosas delimitaciones entre comunidades y por falta de títulos y planos a nombre de los actuales pequeños propietarios. En parte estos conflictos han sido controlados por las mismas autoridades comunales quienes hasta ahora se encargaron de arreglar y conciliar las disputas por la tierra.

Un primer escenario delicado es el de los conflictos intercomunales. En muchos casos la persistencia de enfrentamientos prevalece ya sea porque los planos comunales posteriores a la reforma agraria no brindan información precisa o porque los arreglos a los que arribaron las partes en conflicto no han sido documentados. En muchos casos, los conflictos entre comunidades suelen tener implicaciones más complejas porque no sólo se trata de la lucha por el acceso a más tierras sino que significan pugnas de poder que afectan a la cohesión comunal. Cualquiera de las partes considera inadmisible ceder parte de sus tierras porque es atentatorio a su unidad y dominio territorial consolidado a base de luchas históricas de defensa y recuperación frente a los avasalladores coloniales y republicanos.

Como se sabe, todos los pobladores del altiplano conforman comunidades de modo que prácticamente nadie vive aislado y de forma individual. Esto significa, que en el altiplano –a igual que en muchas regiones rurales del país- el saneamiento de tierras tiene que contemplar esa realidad comunal y, por tanto, debe involucrar necesariamente a las autoridades tradicionales, sean estos sindicatos agrarios o mallkus, además de aprovechar los mecanismos de manejo y conciliación de conflictos practicados en el marco de las normas consuetudinarias.

Un segundo escenario conflictivo es el de los derechos propietarios sobre la tierra a nivel familiar. Aunque cada comunidad tiene algunos espacios de dominio común (tierras comunales, tierras de pastoreo), es evidente que la propiedad familiar predomina al interior de las comunidades, especialmente en regiones con más vocación agrícola que pecuaria. Aquí las familias reclaman títulos familiares o individuales. Las transferencias de derechos de propiedad, sea por herencia o compra-venta, sin documentación válida, provocan interminables disputas entre familiares y vecinos por consolidar derechos sobre pequeñas parcelas de tierra que muchas veces acaban en la migración obligada de algunos comunarios.

Por detrás de la dinámica de cambios en la tenencia de la tierra familiar, existen otros efectos menos visibles pero que también originan malestar en la vida de la gente del altiplano. En esta línea se encuentran la tensiones entre comunarios y “residentes” que surgen porque estos últimos mantienen derechos propietarios sobre sus parcelas sin cumplir con las obligaciones de trabajo comunal o ejercicio de cargos de autoridad de acuerdo a usos y costumbres. Las peleas acaban produciendo el efecto “perro del hortelano”: no trabajan la tierra ni dejan trabajarla. En consecuencia, sobreviene el paulatino abandono de tierras lo que en términos económicos significa inmovilización de este recurso, tan necesario y escaso en el altiplano.

Principales obstáculos

Los mayores obstáculos para el saneamiento de tierras en el altiplano están relacionados con tres aspectos: la normativa técnica-jurídica, la falta de reconocimiento de la participación comunal y los costos elevados.

Respecto a la normativa técnica-jurídica del INRA, efectivamente, el saneamiento significa complejos y morosos procedimientos técnicos y jurídicos para dar precisión georeferenciada a la medición de parcelas y estricta revisión del origen del derecho propietario y su sustento jurídico. En general, empresas privadas se hacen cargo del trabajo de campo del saneamiento y ahí surgen, adicionalmente, nuevos pasos intermedios entre empresa de

saneamiento e INRA como es la entrega y aprobación de informes o el control de calidad. Estos procedimientos, más la eterna espera de la firma de títulos por el Presidente de la República, provocan que el saneamiento dure en el mejor de los casos unos tres años.

Por otra parte el proceso de saneamiento ha involucrado muy poco a la comunidad campesina o indígena. A pesar de que el Decreto Supremo de "Saneamiento Interno" del año 2002 reconoce un rol fundamental de la comunidad y sus autoridades en la resolución de conflictos por la vía conciliatoria, falta mayor integración de este mecanismo con el saneamiento legal y también faltan herramientas operativas para aprovechar la participación mancomunada de las familias campesinas.

Hasta ahora, los comunarios siguen discutiendo el falso dilema de titulación individual o colectiva. El reclamo de un plano comunal (por cierto imprescindible), la idea de tierra-territorio entendida como acceso ilimitado a recursos naturales y la necesidad de seguridad jurídica de la pequeña propiedad familiar, confundieron innecesariamente las demandas de titulación de la tierra. Mientras en el altiplano centro y sur están gestándose demandas de TCO a modo de reconstitución de antiguos ayllus y markas -sin ninguna probabilidad de que esto se traduzca en seguridad jurídica de la tierra familiar y comunal-, en el altiplano norte existe un afán para individualizar y dividir al extremo tierras sin considerar que el límite real de la pequeña propiedad es aquella extensión que genera un ingreso mínino para la subsistencia. Por tanto si bien el reto para el INRA es involucrar a la organización comunal en el saneamiento, para los comunarios es precisar y concertar mejor las demandas de titulación familiar y colectiva en el marco de la unidad comunal.

Por último, al margen de las anteriores consideraciones, otro obstáculo serio es el elevado costo del saneamiento. La participación de empresas de saneamiento no es casual, obedece a la complejidad que significa el levantamiento de información geográfica con equipos GPS de precisión y posterior procesamiento computarizado de planos prediales. Al menos en el caso del altiplano, los costos de saneamiento fácilmente superan el valor de la tierra y la capacidad económica de su propietario.

Posibles respuestas

Existe necesidad urgente de que el Estado, mediante el INRA, asuma el desafío de llevar adelante el saneamiento en el altiplano. La transferencia de tierras, su compra-venta y herencia, sin registros, la presión demográfica sobre la tierra, la migración y otros factores, acabaron nublando el origen del derecho propietario de hace medio siglo y provocando conflictos entre familias y comunidades pobres que, ante la ausencia estatal, tuvieron que recurrir a sus propias normas, usos y costumbres a fin de administrar enfrentamientos por la tierra. La necesidad obligó a que los campesinos hayan desarrollado formas propias de protección del derecho propietario y resolución de conflictos. La comunidad o ayllu mediante sus autoridades se encargó del control, protección y regulación de la tenencia de la tierra con resultados positivos hasta ahora, pero probablemente insuficientes a futuro si continúa la falta de registros y titulación estatal.

En tal escenario, lo más acertado es innovar una metodología de saneamiento que explote y reconozca los acuerdos conciliatorios efectuados bajo normas tradicionales para la demostración de la legalidad del derecho propietario. En esta línea existe un avance

importante con el DS 26559 del Saneamiento Interno pero una complementación con herramientas y mecanismos más concretos, junto con un seguimiento jurídico al proceso, no sólo agilizaría el trámite sino legalizaría definitivamente el derecho propietario. Todo esto sin la necesidad de revisión de títulos antiguos y documentos de respaldo como el certificado de defunción o declaratoria de herederos que prácticamente no existen en el altiplano.

También hay que prever la simplificación en la mensura de predios. Un camino acertado podría ser, primero, el levantamiento del plano comunal con todas las precisiones necesarias y, segundo, al interior levantar planos de cada propiedad familiar y colectiva con métodos de medición más participativos y sencillos que privilegien el cálculo del tamaño de las parcelas antes que su ubicación satelital precisa. Esta última no es necesaria cuando es sabido que las colindancias son conocidas y además toda referencia es al interior de la comunidad.

Ya es hora de encontrar salidas para que los actuales propietarios tengan a su nombre los títulos de propiedad de su tierra y así fortalecer la cohesión social de la comunidad o ayllu tan necesaria para el desarrollo del altiplano cuyo atraso y pobreza es causa y consecuencia importante de la crisis nacional. Tal como va el saneamiento en el oriente, quizá la Ley INRA no cumpla su objetivo de eliminar latifundios improductivos pero si se sanean tierras en el altiplano y otras regiones andinas, con certeza, al menos se habrá brindado seguridad jurídica a los pequeños propietarios de la tierra y eso generará mucha mayor inversión, aumento en los rendimientos y mejoras en los ingresos de los comunarios.