

3. Saneamiento de tierras en la Provincia Velasco

3.1. Situación inicial, anterior al 2001

Gestiones por los derechos territoriales de los pueblos indígenas (anterior al 2001)

El desconocimiento de los indígenas de las tierras bajas, como sujetos de derechos, significó una negación a su identidad, a su cultura y una pérdida sistemática de sus territorios, situación que les llevó a un interesante proceso de organización y de reivindicación de su condición de pueblos y su derecho al territorio como sus demandas centrales.

La Marcha por el **Territorio y la Dignidad**, en 1990, de los Pueblos Indígenas de tierras bajas, encabezada por la Central de Pueblos Indígenas del Beni, puso en evidencia la deuda histórica del país con estos pueblos y dio inicio a cambios trascendentales en todos los órdenes⁴²:

- 1) El “reconocimiento” de nueve “territorios” indígenas, por Decreto Supremo, reconocimiento que no estaba contemplado en el ordenamiento Constitucional boliviano de entonces.
- 2) Le sigue la ratificación y promulgación del Convenio 169 de la OIT mediante Ley de la República n° 1257 de 11 de julio de 1991.
- 3) La “Reforma a la Constitución Política del Estado” aprobada en agosto de 1994 que cambia la naturaleza de la nación boliviana que pasa a ser “multiétnica y pluricultural” y complementada con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas

⁴² Molina, Ramiro y Vadillo, Alcides: Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Bolivia: *Una introducción a las normas, contextos y procesos*. CEBEM 2007

en el Artículo 171, entre ellos el derecho a las tierras comunitarias d origen.

- 4) El reconocimiento de los Territorios Indígenas, en la Ley INRA (Ley 1715 de 1996) bajo la figura de Tierras Comunitarias de Origen

La segunda marcha indígena, la “Marcha por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas” partió en 1996 para demandar el reconocimiento de los territorios indígenas. Esta marcha logró la inclusión de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como una de las modalidades de titulación de tierras en la Ley No. 1715, promulgada en 1996.

La TCO y la Propiedad Comunitaria son las dos formas de propiedad colectiva, definidas en la Ley No. 1715.⁴³ Aunque ambas propiedades son colectivas, existen diferencias en los derechos otorgados en cada caso. El alcance de los derechos de los pueblos indígenas en una TCO es más amplio que el de una comunidad, tienen derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y de una consulta previa para la explotación de recursos naturales no renovables – derechos que los habitantes de Propiedades Comunitarias no tienen.⁴⁴ Además, para el saneamiento de las TCO se realizan estudios espaciales para determinar la necesidad de tierras adicionales que tienen que ser otorgadas – estudios que no se requieren para sanear las Propiedades Comunitarias.⁴⁵

Sin embargo, la Ley No. 1715 que otorgaba estos derechos no fue aplicada hasta el año 2000. En este año los pueblos indígenas emprendieron su tercera marcha, la “Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales”, exigiendo que se inicie el proceso de saneamiento de tierras⁴⁶ – proceso que recién se inició cuando se reglamentó la Ley No. 1715 en mayo del año 2000.

En la Provincia Velasco solo las cinco comunidades indígenas del Bajo Paragua (región al nor-este del municipio San Ignacio)

43 Para mayor información legal, ver el marco legal (Capítulo 1.4).

44 Colque, Gonzalo, 2010: 45.

45 Colque, Gonzalo, 2010: 45.

46 Fundación TIERRA, 2011: 13.

demandaron el reconocimiento de propiedad de sus tierras bajo la modalidad de TCO. Las otras comunidades indígenas de la provincia lo hicieron años después bajo la modalidad saneamiento simple de tierras comunales.⁴⁷

¿Por qué las comunidades indígenas de la Provincia Velasco prefirieron la demanda de tierras comunales a pesar de los beneficios del saneamiento vía TCO?

Esta es una pregunta válida en una provincia donde la mayoría de la población es indígena Chiquitana. La respuesta se la tiene que buscar en el contexto de una época en la cual las comunidades indígenas no se habían organizado todavía. Por ende, la mirada es local, comunal, los dirigentes no tenían acceso a asesoramiento legal y una visión que no abarcaba el territorio del pueblo indígena, sino la tierra de la comunidad.

Otro elemento importante a considerar es que, al no existir organización de las comunidades, fue la Asociación de Grupos Mancomunados de Trabajo MINGA, quién inicio las gestiones para sanear y titular las tierras de sus comunidades afiliadas. El objetivo de MINGA era disponer de todos los papeles legales que certifiquen la tenencia y el derecho propietario de la tierra comunal; siendo esta la base para la producción como también para poder ejecutar proyectos productivos o entrar en el manejo de los bosques comunitarios.⁴⁸

Por otro lado, la respuesta está ligada a la estructura territorial: la falta de tierras disponibles cerca de las comunidades y la falta de información sobre la ubicación de las tierras fiscales. Según el Primer Gran Cacique General de la Central Indígena de San Rafael, ACISARV, no fue posible demandar la tierra como TCO por las siguientes razones: "Nosotros tuvimos la intención, pero los mayores beneficiados iban a ser los propietarios, porque estaban en medio de las comunidades, estas rodeadas de propiedades. Así no se podía hacer una TCO porque las comunidades no son continuas. Nos

47 Después del periodo 2001-2005, se han demandado tres TCO en la Provincia Velasco que no han sido aceptadas: ACISARV ingresó su demanda en 2003, CCISM en 2009 y ACISIV en 2011.

48 MINGA, 1999: 8

dijeron que solo se podía hacer si hay áreas libres y eso no sabíamos en el 2001.”⁴⁹

Gestiones para el reconocimiento de la propiedad de las tierras comunales

Aunque todavía no existía el marco legal sobre el saneamiento de tierras, ni se habían reconocidos las TCO’s,, porque la Ley No. 1715 recién se promulga en 1996 y se reglamentó en el año 2000, las comunidades de la Central Indígena de las comunidades de San Miguel CCISM – organización indígena fundada en 1988 en San Miguel – representaba los intereses de las comunidades de obtener la seguridad jurídica sobre sus tierras, no solamente por razones productivas, sino también por razones culturales, sociales y políticas.⁵⁰

Los resultados de los convenios gestionados por estas organizaciones están resumidos en la Tabla No. 4.

*Tabla No. 4: Resultados de los convenios para obtener el reconocimiento de la propiedad de las tierras comunales en la Provincia Velasco*⁵¹

Año	Convenio	Resultados
1994	Convenio entre la Cooperación de Desarrollo CORDECRUZ, la Intervención Nacional de Reforma Agraria y el Instituto de Crédito para la Reconstrucción, KFW	- Capacitación - Trabajo de campo en comunidades en San Ignacio - Informe técnico y jurídico de 58 comunidades
1997	Convenio entre la Central Indígena de San Miguel CCISM y el Consorcio Jurídico Integral	- Trabajo de campo en ocho comunidades de San Miguel - Exposición pública de resultados en tres comunidades
1997	Convenio entre la Cooperación de Desarrollo CORDECRUZ, la Intervención Nacional de Reforma Agraria y el Instituto de Crédito para la Reconstrucción, KFW	- Atención en oficina - Resolución de casos de sobre-posición y conciliación

49 Entrevista con Julio Eguez el 23 de octubre de 2012.

50 Entrevista con Ramón Paz el 12 de abril de 2012.

51 Elaboración propia en base a: MINGA, 1999: 5; Entrevista con Ramón Paz, 14.06.2012.

1998	Convenio entre la asociación productiva MINGA y el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica, DED	- Entrega de documentación y resultados del Convenio de 1994 a las comunidades
1999	Convenio de asesoramiento jurídico con la Fundación TIERRA	- Asesoría jurídica de acuerdo a requerimientos relacionados al saneamiento de tierras
1999	Convenio entre la asociación productiva MINGA y el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica, DED	- Trabajo de gabinete

Como resultado de estas gestiones para obtener el reconocimiento de la propiedad de las tierras comunales, se obtuvieron informes técnicos y jurídicos del trabajo de campo de 58 comunidades de San Ignacio y ocho comunidades en San Miguel. Estas sirvieron como insumos para empezar el saneamiento de tierras en el periodo 2001-2005. Además, se instaló una “Oficina de Saneamiento de Tierras de las Comunidades de la Provincia Velasco” en San Ignacio con personal experimentado y estructuras establecidas, quienes promovieron el Proyecto MINGA para el saneamiento de las tierras comunales en la Provincia Velasco entre 2001-2005.

3.2. Periodo del trabajo de campo, 2001-2005

Contexto nacional (2001-2005)

El periodo 2001-2005 ha sido una época de cambios constantes de gobierno: hubo cinco presidentes en cinco años. Estos cambios estaban acompañados de disturbios sociales, incluyendo manifestaciones y paros. La inestabilidad política se reflejó en el avance mínimo del saneamiento de tierras. Aunque el plazo de diez años que la Ley No. 1715 le otorgaba al INRA para concluir el saneamiento de tierras se iba a cumplir en el año 2006, solo se había titulado 10% de la superficie total existente en el país (11.384.775 hectáreas de un total objetivo de saneamiento de 106.751.723 hectáreas).⁵²

52 INRA, 2006 en Guzmán et al, 2008: 38.

Las tierras tituladas fueron otorgadas principalmente a través de la modalidad de Tierras Comunitarias de Origen (70% del área de las tierras tituladas hasta 2004), mientras que solo se tituló 16% de la superficie a titular a través de la modalidad de SAN SIM.⁵³

Aunque no hubo mucho avance en el saneamiento de tierras ni cambios en el marco legal agrario, sí hubo avances en la interpretación del marco legal, particularmente con respecto a la función económica social. Según la Constitución Política del Estado, la función económica-social (FES) es definida como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario.⁵⁴ La interpretación de como verificar esta función es la que generaba discordia entre diferentes sectores sociales y productivos y también en las visiones de algunos funcionarios. Al inicio del proceso de saneamiento se utilizaban los Planes de Ordenamiento Predial (POP) para verificar la FES. El contenido de los POP supuestamente representa la realidad en el campo, ya que los POP son declaraciones juradas. Pero, según el Ex director del INRA, Alcides Vadillo, a partir del año 2004 se empezó a institucionalizar la verificación de la FES en el campo. El nuevo lema era: "Lo que vale es lo que se ve."⁵⁵

Los costos del proceso de saneamiento hasta el año 2006, sumaban 88.366.305 dólares americanos. Según la Ley No. 1715 existen tres fuentes de financiamiento para el saneamiento de tierras: (1) Asignación presupuestaria del Tesoro General de la Nación, (2) Ingresos propios; y, (3) Otros que obtenga por donaciones, legados o empréstitos.⁵⁶ En el periodo mencionado, solo 25% de los fondos provenían del Tesoro General de la Nación, mientras que 75% eran de la Cooperación Internacional.⁵⁷ Casi la mitad del presupuesto destinado directamente al proceso de saneamiento (31 millones de

53 Urioste y Kay, 2005: 34.

54 Constitución Política del Estado Art.397 II.

55 Entrevista con Alcides Vadillo el 16 de abril de 2013.

56 Ley 1715, Artículo 23.

57 Canedo Vásquez, 2011:106.

dólares) fue pagado a empresas privadas, lo cual indica una fuerte tercerización del proceso de saneamiento en este primer periodo.⁵⁸

Contexto regional (2001-2005)

El periodo 2001-2005 – aunque no mostró grandes avances en la emisión de títulos de propiedad, sí significó un gran avance en el proceso de saneamiento de tierras porque fue en este periodo que se llevaron adelante la mensura de campo de las tierras comunales. Esta etapa de pericia de campo (mensura) es la etapa más conflictiva en el proceso de saneamiento de tierras, es aquí donde se determina “la ubicación y posición geográfica, extensión y límites de las superficies poseídas” y verificaba “el cumplimiento de la función social o económica social” de las tierras.⁵⁹ El resultado de esta visita en campo servía como base para poder determinar la ubicación y extensión de la tierra de una propiedad, sea privada, de comunidad, TCO o tierra fiscal y, por ende, despertando viejos conflictos y creando nuevos.

Aunque la mayoría de los conflictos reportados por los entrevistados sucedieron entre comunidades indígenas y propietarios ganaderos o madereros, también se relataron casos de conflictos intra-comunales. Por ejemplo, en la comunidad Corralito Cuarrio de San Miguel de Velasco se creó un conflicto con un comunero que siempre vivió en la comunidad, pero cuando se dio cuenta que la tierra dónde estaba localizada su casa no estaba delimitada como parte de la comunidad la quiso solicitar como propiedad privada en vez de tierra comunal.⁶⁰

Actores (2001-2005)

Instituto Geográfico Militar, IGM (designado por el INRA). En el periodo 2001-2005, el INRA contrato los servicios del Instituto

58 Canedo Vásquez, 2011: 106.

59 Reglamento de la Ley 1715, Artículo 173: I b, c.

60 Entrevista con Ramón Paz el 12 de abril de 2012.

Geográfico Militar para que realice los trabajos de pericias de campo en la Provincia Velasco.

Proyecto MINGA. Las comunidades indígenas de San Ignacio de Velasco, con el apoyo y asesoramiento de la Fundación Tierra, consiguieron el financiamiento de la Fundación Schmitz de Alemania para un proyecto de saneamiento de las tierras comunales. Por la ubicación del proyecto en las instalaciones de la asociación productiva MINGA, se le otorgó el nombre de “Proyecto MINGA”, pero en realidad el equipo de ese proyecto no contaba con el apoyo del personal de MINGA. La secretaria del equipo del proyecto, Evelyn Herrera, explica que MINGA “era el techo del proyecto, pero no estaba involucrado en el proceso de saneamiento de tierras.”⁶¹ Los integrantes eran un coordinador, una secretaria y un abogado de Fundación TIERRA. El proyecto MINGA promovió el saneamiento de tierras en 120 comunidades, de las cuales 104 están ubicadas en San Ignacio de Velasco y 16 en San Rafael de Velasco, en una superficie total de aproximadamente 335.201 hectáreas.⁶² Estas comunidades eran mayormente indígenas chiquitanas, pero también incluían algunas comunidades campesinas en el distrito 7 de San Ignacio de Velasco.⁶³

Cada mes, el equipo del proyecto rendía informe a un Comité de Co-gestión, constituido por un representante de los financiadores y representantes de las organizaciones indígenas OICH, CCISM, ACISIV y ACISARV. Las últimas dos recién habían sido creadas en el 2001 en San Ignacio y San Rafael respectivamente. Ambas organizaciones

61 Entrevista con Evelyn Herrera el 29 de febrero de 2012.

62 Después de las pericias de campo el número de las comunidades bajó a 102. Esto debido a diferentes razones, por ejemplo en la lista de las comunidades figuran Campamento, Candelaria y Colorado como comunidades individuales que ahora tienen un título en conjunto. Por otro lado, algunas comunidades tuvieron conflictos limítrofes por lo que en el transcurso de las pericias de campo también se promovió la titulación de comunidades con conflictos limítrofes en San Miguel de Velasco.

63 Las comunidades indígenas estaban afiliadas a las centrales indígenas, mientras que las comunidades campesinas estaban afiliadas a la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de la Provincia Velasco CSUT-CV. También existen comunidades afiliadas a dos centrales, aunque esto es prohibido en sus estatutos.

se fundaron con el objetivo de “sanear y titular las tierras comunales y consolidar sus territorios.”⁶⁴ Como su formación era reciente, estas organizaciones todavía no contaban con mucha fuerza institucional y apoyo de sus bases, por lo cual en el periodo 2001-2005 su rol se limitaba a acompañar al equipo del Proyecto MINGA a las comunidades a dar talleres y participar en el Comité de Co-gestión.

Proyecto BOLFOR. El proyecto de manejo forestal sostenible BOLFOR tenía mucho interés en sanear las tierras en San Miguel y San Ignacio, ya que estas tienen vocación forestal. Por esa razón apoyó financieramente al saneamiento de estas tierras, entre 2002 y 2003, financiando los sueldos del personal contratado por el INRA. Los beneficiarios de este proyecto fueron las comunidades indígenas de San Miguel. Este Proyecto también apoyó, con recursos económicos y personal especializado, el saneamiento de las tierras forestales en la zona de Santa Rosa de la Roca, en San Ignacio.

Comunidades indígenas. Las comunidades indígenas se organizaron para el apoyo al proceso de saneamiento de sus comunidades, de forma que cuando el IGM, designado por el INRA, entraba a mensurar la superficie de las comunidades, estas lo recibían con los linderos abiertos y con el apoyo de un grupo de aproximadamente seis o siete personas en cada comunidad. Juntos identificaban los mojones, linderos, casas, ganado y animales domésticos, que son los elementos principales para la justificación de la Función Social de la propiedad comunal. Normalmente el grupo se conformaba por autoridades y hombres de la comunidad respectiva: “Los que participaban en la identificación de los mojones eran los hombres porque la caminata era larga. Tardábamos tres o cuatro horas para llegar a algunos puntos. A veces regresábamos recién a la una, dos o tres de la mañana a la carretera.”⁶⁵ La participación de las mujeres era casi nula en las pericias de campo.

Asesores técnico-jurídicos. El Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social, CEJIS, apoyó a la organización indígena de San Rafael (ACISARV) a preparar su demanda de Tierra Comunitaria de

64 Estatuto de ACISIV, 2001: Artículo 5. a. Estatuto de ACISARV, 2001: Artículo 5. a.

65 Entrevista con Guillermo Rivero el 25 de abril de 2012.

Origen en 2003 – año en el cual conocieron la extensión de las áreas fiscales en su municipio.

La Fundación para la Conservación del Bosque Seco Chiquitano, FCBC, apoyó con financiamiento y apoyo técnico-jurídico a la Central Indígena de San Miguel (CCISM) para el proceso de saneamiento de tierras comunales realizado entre 2001 y 2003.

Fundación TIERRA apoyó a las Centrales de San Ignacio y San Rafael a través de un Convenio con el INRA para realizar el trabajo de campo con el apoyo de un abogado que formaba parte del proyecto MINGA de 2001 a 2004. Los años 2004 y 2005, el abogado y agrimensor de TIERRA trabajaron en el INRA departamental para dar seguimiento a los trámites de las carpetas con la información del trabajo de campo recogida en las comunidades indígenas de Velasco.

Factores positivos (2001-2005)

Factores técnico-jurídicos positivos

Verificación de la FES. La verificación de la función económica social (FES) en el campo era un momento muy importante para las comunidades indígenas, ya que el resultado de la verificación podía significar la ampliación de sus límites comunales o la declaración de tierras fiscales que podían ser dotadas a favor de la comunidad. Por lo tanto, entender el mecanismo de comprobación de la FES fue parte importante en las capacitaciones impartidas a las comunidades indígenas. Los Comité de saneamiento comunal que se formaron en las comunidades tenían que estar informados y con una capacitación mínima para apoyar el trabajo en beneficio de sus comunidades.

Factores socio-económicos y políticos positivos

Financiamiento externo. La falta de recursos financieros era el argumento del INRA, para no realizar el saneamiento de las tierras de las comunidades indígenas chiquitanas; en ese sentido, el dirigente Mariano Viana empezó a gestionar fondos de la Cooperación Internacional para “pagar” los costos del trabajo del INRA, en la

Provincia Velasco. En el año 2001 consiguió el apoyo de la Fundación Schmitz de Alemania – fundación que financió el proyecto MINGA entre 2001 y 2005, incluyendo los costos de trabajo del IGM para la realización de las pericias de campo (2001 – 2003) y los costos del personal del INRA para que realicen el análisis y evaluación de esas carpetas o expedientes (2004 y 2005).

Factores negativos (2001-2005)

Factores técnico-jurídicos negativos

Verificación de la FES. A pesar del procedimiento para verificar la FES, muchos propietarios lograron evadir la FES a través de la manipulación de datos relativos al uso de la tierra por medio de “vacas voladoras” – como explica el Cacique de Tierra de la organización indígena de San Ignacio ACISIV, esto es ganado que aparecía cada día en otra propiedad.⁶⁶

Errores en el procedimiento. A pesar de la descripción del procedimiento técnico-jurídico en el reglamento de la Ley No. 1715, la fase de pericias de campo tuvo que lidiar con retos que generaron errores en el procedimiento. Un reto fueron los nombres de las comunidades, ya que creaba confusión tener varias comunidades con el mismo nombre en diferentes municipios de la Provincia Velasco. Por ejemplo, existe una comunidad con el nombre San Josema en San Ignacio y una con el mismo nombre en San Rafael. Juan Poñé, Cacique General de la comunidad San Josema de San Ignacio, relata que un comunero firmó el título de San Josema de San Rafael, aunque pertenece a San Josema de San Ignacio. Según el Cacique General, este error los está impidiendo de recibir su título ejecutorial.⁶⁷

Factores socio-económicos y políticos negativos

Legitimidad de actores. Entre 2001 y 2005 el saneamiento de tierras en San Ignacio y San Rafael fue promovido por el equipo del

66 Entrevista con Justo Putaré Montalván el 16 de abril de 2012.

67 Entrevista con Juan Poñé el 8 de mayo de 2012.

proyecto MINGA. Este no contaba con legitimidad ya que para los representantes de las comunidades era un equipo que representaba a un proyecto, no a las comunidades.⁶⁸ Después del trabajo de pericias de campo, toda la información, armada en “carpetas” o expedientes por comunidad o predios particulares, en su caso, fue entregada al INRA (2003) para su control de calidad y emisión de la resolución de saneamiento y posterior titulación. Sin embargo, a partir de ese momento el avance fue lento, situación que empeoró la imagen del proyecto hasta el punto de acusaciones de corrupción y falta de compromiso de la directiva del proyecto con las comunidades.

Politización del saneamiento. Entre 2001 y 2005 hubo cinco presidentes en Bolivia. En un contexto de lucha política tan generalizado no sorprendente que el tema de las tierras del país haya sido usado como un factor de movilización y confrontación social y el saneamiento de tierras, como el instrumento técnico operativo, quedó atrapado en la telaraña política. En San Rafael, la Central Indígena que apoyaba al equipo del proyecto MINGA en la promoción del saneamiento de tierras fue tildada de opositora al gobierno municipal por las comunidades, solo por reclamar apoyo económico de esta.⁶⁹ En San Ignacio, políticos querían utilizar el saneamiento de tierras para sus campañas. Según Evelyn Herrera, esto retrasaba el proceso de saneamiento, ya que los financiadores y el INRA se rehusaban a designar a empresas para el saneamiento porque este podría ser utilizado como un instrumento de campaña política.⁷⁰

“Desde comienzo del presente siglo, la lucha por el acceso y reconocimiento a la propiedad de la tierra ha llevado a importantes sectores sociales a la realización de marchas, paros, bloqueos, tomas de tierras, toma de rehenes, desalojos y enfrentamiento”. (Vadillo: 2)

Vadillo señala que en este periodo existían sectores interesados que pretendían exacerbar los conflictos de acceso, uso o propiedad,

68 Entrevistas con Jesús Morón el 13 de junio de 2012 y con Bernardo Tomichá el 31 de octubre de 2012.

69 Entrevista con Julio Eguez el 23 de octubre de 2012. La mayoría de los municipios no han asignado recursos para apoyar el avance del saneamiento de tierra, aunque esto hubiera sido posible por ley (Guzmán, 2007: 64).

70 Entrevista con Evelyn Herrera el 29 de febrero de 2012.

generando una “conflictividad agraria”, es decir, el manejo interesado y el uso político de las diferencias y los problemas existentes en torno a la tierra⁷¹ (Vadillo: 2).

Factores de gestión del territorio y conflictos negativos

Resolución de conflictos. En el proceso de saneamiento, en Velasco (periodo 2001-2005), surgieron muchos conflictos de tierras en el marco de las pericias de campo: Diferencias de límites con propiedades vecinas, sobreposiciones de tierra entre comunidades y ganaderos, entre comunarios que querían que les reconozcan su derecho de propiedad privada sobre su parcela y la comunidad que solicitaba la titulación colectiva, etc. El conflicto se simbolizaba con un mojón pintado de color rojo e implicaba una paralización del proceso de saneamiento hasta que se haya resuelto el mismo. Muchos de estos conflictos se resolvieron por la vía de la negociación directa entre las partes del conflicto, con el asesoramiento de abogados. También en varios casos no fue posible la conciliación y hasta ahora el conflicto persiste, el INRA no decide y el saneamiento de esos predios continúan estancados.

Tabla No. 6: Número de comunidades tituladas (2001-2005)

Municipio	Comunidades con títulos
San Ignacio	2
San Miguel	27
San Rafael	1
TOTAL	30

71 Vadillo, Alcides. “Conflictividad Agraria en Santa Cruz: El caso de San Julián – El Puente”. En Conflictos y potencialidades de los recursos naturales en Bolivia. Cuaderno de Futuro 25 del PNUD. La Paz, Bolivia 2008

3.3. Periodo de conflictividad, 2006-2008

Contexto nacional (2006-2008)

Los disturbios sociales (2001-2005) se intensificaron, en una pugna entre diversos sectores sociales, unos que impulsaban la “agenda de octubre”⁷² liderada por la ciudad del Alto y otros, la “agenda de enero”⁷³ liderada por la ciudad de Santa Cruz, llevando al país a una movilización social permanente, hasta lograr la renuncia del Presidente Carlos Mesa. “De esta forma, entre oriente y occidente, entre Santa Cruz y El Alto, entre los grupos más pudientes, fuertes sobre todo en el oriente, y los más empobrecidos, concentrados en occidente, fue surgiendo lo que Álvaro García Linera (convertido en analista político y profesor universitario desde su salida de la cárcel) caracterizó como lo que Gramsci llamaba un “empate catastrófico” por no encontrarle salida”⁷⁴

Con la renuncia de Carlos Mesa, se concertó una nueva agenda política en la que se decide convocar a nuevas elecciones para presidente y prefectos en diciembre de 2005 y seis meses después, la elección de constituyentes y el referéndum autonómico, uniendo de esta forma los puntos centrales de las agendas de octubre y la agenda de enero. La salida electoral dio como resultado el triunfo de Evo Morales, para la presidencia, pero también el triunfo de 6 prefectos de la oposición, de los nueve del país, entre los que se encontraban los 4 de la auto denominada media luna⁷⁵ más los de Cochabamba

72 Hace referencia a la movilización que derrocó al entonces Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre del 2003 y en la que se planteaba la nacionalización de los hidrocarburos y convocar a una asamblea constituyente, entre las medidas más importantes

73 Hace referencia a la agenda política de 10 puntos aprobados en el “Cabildo del Millon” realizado el 28 de enero del 2005 en Santa Cruz en la que se exigía autonomía y elecciones de Gobernadores o Prefectos, como principales demandas.

74 Xavier Albó, “Historia de una Bolivia que quiere cambiar”. CIPCA. 2007

75 Los departamentos de las tierras bajas de Bolivia: Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija

y La Paz. En síntesis, el resultado electoral seguía reproduciendo el “empate catastrófico” bajo nuevas figuras y esquemas.

El gobierno del Presidente Morales tenía una resistencia activa de la mitad del país, lo que llevó a continuar con las movilizaciones permanentes en favor del Gobierno Nacional y de la Asamblea Constituyente. Los grupos de poder junto a los movimientos cívicos y prefectos departamentales van radicalizando su oposición desde la violencia verbal, a la violencia física contra supuestos “traidores de Santa Cruz”, hasta agresiones al propio Presidente Evo Morales el 24 de noviembre de 2006 en Santa Cruz, la destrucción de la oficina del MAS el primero de diciembre del mismo año en Santa Cruz; las agresiones también se manifestaron en contra de entidades no gubernamentales, tales como las ONG, supuestamente afines al gobierno: en diciembre 2006, dispararon a la oficina de CEJIS y hubo 23 disparos a la oficina de ALAS.⁷⁶ En septiembre 2008, la Unión Juvenil Cruceñista tomó las instalaciones de varias instituciones estatales, entre estas el INRA.

Por otro lado, el Gobierno del MAS elaboró lo que Gutiérrez llama una “estrategia de guerra”⁷⁷ en contra de la oposición política de la media luna. Asimismo, empezó la persecución de opositores políticos a través de procesos judiciales. Primero destituyó a los prefectos de Cochabamba y La Paz, que salieron del país para evitar su detención; luego al prefecto de Pando, que fue detenido y procesado; después siguió el gobernador de Tarija, quien pidió asilo político en Paraguay, y finalmente siguen los procesos jurídicos a los gobernadores de Beni y Santa Cruz, Ernesto Suárez⁷⁸ y Rubén Costas, respectivamente.⁷⁹

76 Iskenderian Aguilera, Emir: Julio 2006-Agosto 2008: Un período para la burguesía cruceña. URL: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2010031904> (Consultado el 15 de octubre de 2012).

77 Aira, Mauricio (23 de diciembre 2011). “Victor Gutiérrez lamenta la insuficiente reacción de las autonomías violadas por el MAS que desarrolla ‘una estrategia de guerra’”. Obtenido el 11 de abril de 2013, de: <http://entrecontertulios.blogspot.com/2011/12/victor-gutierrez-lamenta-la.html>

78 Destituido el 2012

79 Aira, Mauricio (23 de diciembre 2011). “Victor Gutiérrez lamenta la insuficiente reacción de las autonomías violadas por el MAS que desarrolla ‘una

Uno de los temas de conflicto con la política del Gobierno fue la modificación de la Ley No. 1715, aprobada recién después de la presión ejercida por los pueblos indígenas en su V Marcha. En 2006, se promulgó la Ley No. 3501 que prolongó el plazo para concluir el proceso de saneamiento de tierras hasta el año 2013 y la Ley No. 3545 de “Reconducción Comunitaria”. En este periodo el Gobierno del Presidente Morales declara la “Revolución Agraria”

El impulso que dieron las leyes al proceso de saneamiento de tierras fue muy positivo, ya que en 2008 se duplicó la superficie de tierras saneadas y tituladas. Mientras que en los últimos diez años se habían titulado 11,4 millones de hectáreas, en solo un año (2008) se titulan 10,8 millones de hectáreas.⁸⁰

Contexto regional (2006-2008)

Las repercusiones regionales de la política de tierras se manifestaron a través de nuevos asentamientos de migrantes alto andinos en la Provincia Velasco. El caso más relevante fue la dotación de tierras y el “resistido” asentamiento de 60 familias del Movimiento Sin Tierra el año 2007, en el distrito 8 de San Ignacio de Velasco. El MST había gestionado esta área desde 2006 y en 2007 recibió su título por 100.256 hectáreas. Parte de esta tierra (4.000 hectáreas) eran tierras que estaban siendo “ocupada” por la comunidad indígena de San José de Campamento, que estaba gestionando su reconocimiento en propiedad desde los años 1990s, y el año 2002 había sido identificada y mensuradas en pericias de campo por el IGM, como tierras de esta comunidad. y no había recibido su título hasta esa fecha.

En respuesta a la amenaza del asentamiento de grandes números de migrantes en tierras fiscales del Oriente, se crearon los Comités de Defensa de la tierra en Santa Cruz. También en la Provincia Velasco, los actores se organizaron para defender sus tierras: Liderados

estrategia de guerra”. Obtenido el 11 de abril de 2013, de: <http://entrecontertulios.blogspot.com/2011/12/victor-gutierrez-lamenta-la.html>

80 Instituto Nacional de Reforma Agraria – INRA: Breve Historia del Reparto de Tierras en Bolivia. La Paz: Editorial Gráfica Andina, 2010, p. 55.

por la Unión Juvenil del Comité Cívico de San Ignacio de Velasco crearon un Comité Defensa de Tierra en ese municipio. El objetivo de este Comité, según el abogado de Fundación TIERRA en San Ignacio, Edil Robles, “era defender tierras privadas, pero también querían involucrar a las comunidades indígenas para que hagan un solo frente y vayan a enfrentarse a la política del gobierno.”⁸¹ Sectores cívicos y población indígena de Campamento se movilizaron, en varias ocasiones, para evitar nuevos asentamientos y/o desalojar a la gente que había logrado asentarse. En el caso del asentamiento del MST, mencionado arriba, el Comité Defensa de Tierra, con la ayuda de las comunidades vecinas, desalojaron a las familias asentadas en repetidas ocasiones en el año 2007 y 2008.⁸²

Los ataques de la Unión Juvenil no estaban dirigidos solamente hacia los nuevos asentamientos, sino también hacia los dirigentes que representaban a las comunidades indígenas chiquitanas. Estos sufrieron amenazas y destrucción de sus bienes. En respuesta a estos ataques, los indígenas chiquitanos de San Ignacio se reunieron en una asamblea municipal en 2007 para reafirmar la identidad indígena Chiquitanana, fortalecer la unión de las comunidades y su apoyo a la organización indígena.

Actores (2006-2008)

INRA. Hasta el 2006, el saneamiento de tierras se podía realizar a través del INRA o de empresas privadas y el IGM, previamente habilitadas por el INRA para la realización de las pericias de campo. A partir del 2006 se prohibió la tercerización del saneamiento y esta responsabilidad recayó totalmente sobre el INRA.

Según el abogado de Fundación TIERRA, Edil Robles, este cambio tuvo efectos positivos para las comunidades campesinas que fueron atendidos con mayor prioridad y eficiencia.⁸³ Esta eficiencia se ma-

81 Entrevista con Edil Robles el 21 de mayo de 2012.

82 Entrevista con Erwin Arce el 15 de mayo de 2012.

83 Entrevista con Edil Robles el 21 de mayo de 2012.

nifestó por ejemplo en la contratación de suficiente personal para realizar el trabajo de campo y de gabinete.⁸⁴ Sin embargo, para las comunidades chiquitanas de la provincia Velasco no hubo mayores cambios, sus trámites de saneamiento, que habían sido entregados al INRA en el 2003, continuaron durmiendo en algún estante, incluso expedientes de comunidades como el de San Rafaelito de Sutuniña (en San Ignacio) se extraviaron. En este periodo la única presencia visible del INRA en la provincia fue para apoyar los asentamientos del MST.

Centrales Indígenas. A partir del 2006 las Centrales Indígenas de la Provincia Velasco empezaron a jugar un rol principal en la defensa y reivindicación de las tierras de sus comunidades. Esto se debe a varias razones, una de ellas, fue la consolidación de sus estructuras orgánicas y otra, consecuencia de la primera, es que las tareas que antes realizaba el equipo del proyecto MINGA (terminó en 2005) fueron asumidas por la directiva de las organizaciones indígenas. Este cambio de liderazgo, del equipo de un proyecto a una organización indígena, tuvo varias ventajas: Primero, la cercanía y confianza de las comunidades hacia sus organizaciones les daba más legitimidad de llevar adelante su saneamiento de tierras. Segundo, el objetivo principal por el cual se crearon estas organizaciones fue la consolidación del territorio de las comunidades indígenas, por lo cual mostraban mucha motivación para lograr este objetivo. Tercero, el conocimiento de las centrales indígenas sobre la región, las comunidades y su cultura, les permitía brindar su apoyo en la resolución de conflictos.

Organizaciones campesinas. Con la llegada de una mayor cantidad de migrantes del altiplano, también se incrementó la presencia de organizaciones campesinas en la Provincia Velasco. Por consiguiente, las comunidades campesinas han iniciado trámites de tierras directamente a través de sus organizaciones representativas – el Movimiento Sin Tierra (MST) y la Central Sindical de Trabajadores Única de Velasco (CSTUCV). Por ejemplo, las comunidades campesinas conformadas por migrantes de Potosí, conocidos como

84 Entrevista con Edil Robles el 21 de mayo de 2012.

“Las Colonias”, que habían realizado las pericias de campo, como parte del proyecto MINGA, deciden afiliarse a la Federación Única de Trabajadores Campesinos y tramitar sus títulos de propiedad directamente ante el INRA. En este periodo (2006-2008) las comunidades de las Colonias y del MST logran la titulación de sus tierras. Por lo tanto, el cambio a un gobierno favorable hacia los sectores campesinos, tuvo resultados positivos en la aceleración de sus trámites de tierras.

Fundación TIERRA, La Fundación TIERRA que hasta el 2005 había funcionado con un asesor jurídico para el proyecto MINGA, en el 2006 abrió oficina en San Ignacio de Velasco y se constituyó en el equipo técnico jurídico asesor de las tres centrales indígenas de la Provincia Velasco sobre el tema tierra. En este periodo, principalmente se asesoraba a las Centrales Indígenas de San Ignacio y San Rafael de Velasco, porque se priorizaba el seguimiento a las comunidades que formaron parte del proyecto MINGA.

Aunque la Fundación TIERRA, brindaba otros servicios, además del asesoramiento en el tema de tierras, como el apoyo a la documentación individual (certificados de nacimientos y cédulas de identidad) los conflictos de este periodo también impactaron en el trabajo de Fundación TIERRA, ya que tuvo que cerrar sus oficinas durante dos semanas por amenazas del Comité Defensa de Tierras.

Factores positivos (2006-2008)

Factores técnico-jurídicos positivos

Conocimiento legal. Los dirigentes indígenas y campesinos con conocimiento de las leyes agrarias, lograron defender sus derechos ante las autoridades del INRA. La ley más importante para el saneamiento de tierras es la Ley No. 1715 que fue modificada en el 2006 por la Ley No. 3545 de Reconducción Comunitaria. Como se manifestó en el periodo 2001-2005, muchas irregularidades ocurrieron en el saneamiento de tierras, por lo cual los actores aprendieron a defender sus derechos basándose en textos legales. Un ejemplo

son las capacitaciones impartidas por Fundación TIERRA a las centrales y comunidades indígenas. Otro ejemplo es la participación del Movimiento Sin Tierra en la elaboración de la Ley No.3545, que les proporcionó un conocimiento profundo de la ley y les permitió discutir en un mismo lenguaje jurídico con los encargados del INRA. Asimismo, lograron defender su derecho propietario sobre las Trillizas ante los repetidos desalojos por el Comité Defensa de Tierra y las comunidades vecinas.⁸⁵

Factores socio-económicos y políticos positivos

Unión de las comunidades. La violencia del periodo 2006-2008 contribuyó a la fuerza y unión de las comunidades. Los sucesos violentos y ataques al sector indígena, en vez de debilitar, han fortalecido la gestión de las organizaciones indígenas para la titulación de las tierras comunales. En San Ignacio, la respuesta a la represión en contra de los indígenas fue una asamblea en la cual se mostró el apoyo de las comunidades hacia su organización. Esta asamblea aumentó la fuerza de la organización indígena porque unió a las comunidades por la misma causa: la consolidación de las tierras para las comunidades indígenas.

Política de tierras. El Gobierno del Presidente Evo Morales proclamó la Revolución Agraria, como política de gobierno, con un contenido altamente redistributivo de la tierra, también promovió la titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) que se encontraban en trámite de saneamiento y la dotación de tierras fiscales a indígenas y campesinos. En La provincia Velasco el hecho más importante fue la dotación de 100.256 hectáreas a 750 familias del MST y la titulación de las tierras de "Las Colonias", todo en el distrito 8 de San Ignacio de Velasco en 2008.⁸⁶

85 Las Trillizas son tres comunidades fundadas por el Movimiento Sin Tierra en la zona de Santa Rosa del municipio San Ignacio de Velasco en 2006.

86 El número de familias es aproximado, según un censo realizado en Santa Cruz.

Factores negativos (2006-2008)

Factores técnico-jurídicos negativos

Procedimientos paralelos y cambio de personal en el INRA. Por la extensión del territorio de la Provincia Velasco, en el 2000, el INRA con el apoyo del Proyecto BOLFOR priorizó el saneamiento de tierras forestales y considerando que en muchas de estas tierras no habían asentamientos humanos usaron imágenes satelitales para identificar las concesiones forestales y las tierras fiscales. En base a esta información, no verificada en campo, en abril del año 2000 el INRA dictó la Resolución No. 036/00 mediante la cual declara en calidad de Área Forestal Permanente 217.000 hectáreas, conocidas como AFL-17.

El 2003, el Proyecto MINGA (IGM) entro a realizar pericias de campo y algunas comunidades indígenas y campesinas, en base a su crecimiento poblacional y proyección de crecimiento, demandaron la ampliación de sus tierras comunales, sobre nuevas áreas que hasta ese momento eran parte de la AFL-17. Este es el caso de las mediciones de las comunidades indígena de Campamento, Candelaria y Colorado y de las comunidades campesinas de las Colonias.

En el 2007, el INRA, que hasta entonces no había podido sanear y titulñar las tierras de las comunidades indígenas, dicta una resolución de dotación de 135.000 hectáreas al MST, en base a resolución No. 036/00 que había declarado esa área como reserva forestal permanente y por lo tanto eran tierras fiscales (del Estado), sin tener en cuenta que el 2003 el IGM (MINGA) había realizado nuevas mensuras de las tierras comunales, en las que parte de estas tierras quedaban a favor de comunidades indígenas y campesinas (ampliación). Esto generó el conflicto de sobre posición de derechos entre el MST con las Colonias, por un lado, y con la comunidad San José de Campamento, por otro. Finalmente, la dotación al MST se modificó a 100.256 hectáreas y se superó el conflicto con Las Colonias pero se mantiene con Campamento por la sobre posición de 4.000 hectáreas, situación que ha postergado la titulación de las tierra de esta comunidad.

Factores socio-económicos y políticos negativos

Violencia entre actores. El conflicto político del periodo 2006-2008 tuvo repercusiones a nivel local. Se pueden resaltar los siguientes incidentes como mayores obstáculos al avance del saneamiento de tierras en la Provincia Velasco: Las instalaciones del INRA en Santa Cruz fueron tomadas por la Unión Juvenil Cruceñista en septiembre del 2008. Un dirigente de la Central Indígena de San Ignacio de Velasco (ACISIV) fue amenazado y urgido a renunciar. Fundación TIERRA fue obligada a cerrar su oficina en San Ignacio de Velasco durante una semana en octubre del 2008 por amenazas.

Estos ejemplos muestran cómo el conflicto político afectó a los actores que promovían el saneamiento de tierras en todos los niveles: las organizaciones sociales del lugar, los asesores técnico-jurídicos y la institución regional encargada del procedimiento. Por lo tanto, no sorprende que los sucesos paralizaran el proceso temporalmente.

Política de tierras. Los “perdedores” de la política de asentamientos del Gobierno son las comunidades indígenas cuyos trámites demoraban mucho tiempo comparado con trámites de los migrantes que se estaban asentando en la provincia. Por ejemplo, la comunidad San José de Campamento – vecina del área dotada al MST, pero con una historia totalmente diferente. Mientras que el MST recibió su título en 2008, después de una gestión de dos años, la comunidad de Campamento no ha recibido su título aunque ya lo estaba gestionando desde los años 1990s.

Tabla No. 7: Número de comunidades tituladas (2006-2008)

Municipio	Comunidades con títulos*
San Ignacio	5
San Miguel	1
San Rafael	0
TOTAL	6**

* Además, en este periodo salió el título de la TCO Bajo Paragua en el municipio San Ignacio de Velasco que abarca una superficie de 374.151 hectáreas.

** De las 5 comunidades tituladas en el municipio de San Ignacio, 1 corresponde a “La Colonia”: San Francisco.

3.4. Periodo de titulación de tierras, 2009-2011

Contexto nacional (2009-2011)

El conflicto político, en Bolivia, ha encontrado en las elecciones y referéndums un mecanismo de resolución y transformación de estos conflictos: Elecciones generales en 2005, elecciones de constituyentes 2006, referéndum revocatorio 2008, referéndum para la aprobación de Constitución -enero de 2009-, elecciones presidenciales y de asambleístas plurinacionales -diciembre de 2009-, elecciones de gobernadores departamentales, asambleístas departamentales, alcaldes municipales y concejales municipales -abril de 2010.

El nuevo triunfo electoral del Presidente Morales en diciembre del 2009 y la desarticulación de la oposición más radical, mediante procesos judiciales (acusados de terrorismo, subversión, corrupción, etc) bajaron considerablemente el nivel de oposición al régimen y consolidaron el triunfo político del Presidente Morales, rompiendo así el llamado “empate catastrófico”.

En febrero 2009, fue promulgada la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. En el tema tierra, se constitucionalizaron algunos aspectos de las leyes ya existentes. Por ejemplo, la prohibición del latifundio se mantiene como en la Ley No. 1715: “Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. (...) La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas.”⁸⁷.

Por otro lado, la Constitución introduce aspectos nuevos con respecto a la dotación de tierras fiscales. Mientras que la Ley No. 1715 da preferencia a quienes residan en el lugar para la dotación de tierras fiscales,⁸⁸ la Constitución determina la dotación según la

87 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del 07 de febrero de 2009, Artículo 398.

88 Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria del 08 de octubre de 1996, Artículo 395 (I).

política estatal.⁸⁹ En consecuencia, la dotación de tierras fiscales se empezó a regir por la política de asentamientos humanos del gobierno. Esto generó fuertes peleas por las tierras fiscales entre los sectores sin tierra y con insuficiente tierra. Para habilitar más tierras fiscales, el gobierno convirtió las concesiones forestales en tierras fiscales para su posterior dotación.⁹⁰

Posteriormente vino el desarrollo legislativo de la Constitución con la agenda legislativa que impulsó las principales leyes que rediseñan el nuevo Estado Plurinacional: 1) Ley del Tribunal Constitucional, 2) Ley del Órgano Electoral Plurinacional, 3) Ley del Régimen Electoral, 4) Ley del Órgano Judicial, 5) Ley Marco de Autonomías.

El control hegemónico del poder, tanto en las estructuras horizontales como verticales de la administración estatal, se vio seriamente cuestionada por la Marcha de los pueblos indígenas de Tierras Bajas (15 de agosto a 18 de octubre) contra la carretera que pasaría por el Territorio Indígenas Parque Nacional Isiboro Secure (TIPNIS), a partir del cual se evidencia que el bloque social revolucionario que apoyaba este proceso de cambio, se ha roto, los pueblos indígenas están fuera del pacto de gobierno y los territorios indígenas comienzan a ser cuestionados por los campesinos de la región andina, generando un nuevo foco de tensión.

Contexto regional (2009-2011)

A nivel provincial, se percibió una mayor presencia y fuerza política de las organizaciones indígenas, las mismas que en las elecciones municipales del 2009 ganaron el Gobierno Municipal en San Rafael y en San Miguel, al mismo tiempo que la violencia política bajó considerablemente.

En relación al tema de tierras, la ACISIV, con el apoyo de la Fundación TIERRA, presentaron 15 nuevas demandas de dotación de

⁸⁹ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del 07 de febrero de 2009, Artículo 398.

⁹⁰ Entrevista con el Director de Fundación TIERRA Regional Oriente, Alcides Vadillo, el 31 de mayo de 2013.

tierras a favor de nuevas comunidades indígenas (2009), algunas de ellas se asentaron físicamente en las tierras demandadas, hecho que generó reacciones contrarias de los sectores ganaderos. Estos nuevos asentamientos, particularmente en la zona de Santa Rosa de la Roca, agudizaron los conflictos por la tierra, elemento que junto a un largo proceso de negociación con el Instituto Nacional de Reforma Agraria permitió el ingreso de esta institución y el inicio del pericias de campo en los polígonos: 130, 152, 160, 161, 173 y 174, los mismos que hacen un área aproximada de 1.8 millones de hectáreas, en las cuales se realizaron los siguientes trabajos: a) notificación de propietarios, b) mensura de los predios, c) verificación de Función Económica y Social, d) revisión de carpetas y e) información a las comunidades. Por eso consideramos que este fue el periodo de mayor presencia institucional del INRA y de mayor avance en el trabajo de Saneamiento.

También este fue el periodo de mayor ingreso de migrantes que se asentaron en tierras fiscales de la Provincia Velasco, con una fuerte y activa presencia de sus organizaciones representantes en la gestión de sus territorios con visiones de desarrollo muy distintas.⁹¹

Actores (2009-2011)

INRA. El rol del INRA en el periodo 2009-2011 fue muy activo en el trabajo de campo, que ingreso a la zona con dos brigadas de trabajo, una proveniente del proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la otra dependiente de la Dirección Departamental del INRA. Entre ambas brigadas realizaron el trabajo de pericias de campo en un área aproximada de 1.8 millones de hectáreas.

Organizaciones de la sociedad civil. Las centrales indígenas, lograron un importante nivel de incidencia en las gestiones de los trámites de sus comunidades. El accionar de la Central de San Ignacio, ACISIV, fue de gran importancia por la formación de la “Comisión de Control Social” que acompañó todo el trabajo del

91 El mapa 2 (página 14) indica la cobertura geográfica de las centrales indígenas y campesinas de la Provincia Velasco.

INRA en su trabajo de mensura de verificación de la FES (Función Económica Social) en las propiedades privadas, en los polígonos 152, 153, 160 y 161 de la Provincia Velasco. También realizaron un importante trabajo de capacitación a los Comités de Saneamiento de cada comunidad para el control social al INRA.

En este periodo (2009-2011) se dio la alianza entre las organizaciones indígenas chiquitanas y las organizaciones campesinas, anteriormente antagónicas, para luchar conjuntamente por la titulación de sus tierras. En alianza con el MST, la CSUTCV y otros actores locales, ACISIV logró organizar bloqueos de carreteras y así conseguir la emisión de casi 30 títulos ejecutoriales, de los 102 trámites comunales cuyas carpetas se entregaron al INRA el 2003.

Asesores técnico-jurídicos. Fundación TIERRA siguió apoyando a las tres centrales indígenas de la provincia Velasco como facilitador con diferentes estrategias:

Primero, a través de la gestión de fondos para dar continuidad a los trámites de titulación de tierras que continuaban en el INRA desde el 2003. Con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana del DED se consiguió recursos financieros de la Fundación Schmitz.

Segundo, a través de la organización alemana de “Acción contra el hambre”, Welthungerhilfe, se consiguió el financiamiento de un proyecto para apoyar a las organizaciones indígenas de Velasco a la titulación de las tierras de las comunidades indígenas, a través del asesoramiento técnico y jurídico, la capacitación y el fortalecimiento organizativo.

Tercero, a través de la capacitación, formación y apoyo a las brigadas de control social en las comunidades.

Factores positivos (2009-2011)

Factores técnico-jurídicos positivos

Control social del trabajo del INRA. El Artículo 57, Inciso VI de la Ley No. 1715 garantiza la participación y el control social en la ejecución del procedimiento de saneamiento de tierras y las Cen-

trales Indígenas junto con las brigadas de control social, apoyadas por Fundación TIERRA, ejercieron esa tarea persistentemente en el periodo 2009-2011. El control social estaba dirigido principalmente a las pericias de campo del INRA e incluía el acompañamiento del INRA en la agrimensura, verificación de la FES, reuniones de resolución de conflictos y revisión de carpetas. Aunque este trabajo implicaba muchas dificultades para los dirigentes en términos de tiempo, costos y estudio de leyes, los dirigentes de las Centrales Indígenas han mostrado dedicación y han estado presentes en la mayoría de las visitas del INRA a las comunidades y propiedades particulares. Esta estrategia fue fundamental para garantizar que el INRA cumpla con sus responsabilidades y compromisos con el saneamiento de tierras en las comunidades.

Factores socio-económicos y políticos positivos

Alianzas entre indígenas y campesinos. Los actores sociales que en el periodo 2006-2008 tuvieron enfrentamientos y que llegaron hasta la violencia, en el periodo 2009-2011 se produce un acercamiento y se generan alianzas entre ambos, se plantean un objetivo común: el saneamiento de tierras. Su movilización más exitosa en el periodo 2009-2011 fue el bloqueo de la carretera de Santa Rosa de la Roca a Santa Cruz entre el 22 al 28 de agosto 2011 para presionar al INRA a emitir los títulos ejecutoriales (de propiedad) de las comunidades que habían entregado sus carpetas con pericias de campo el 2003; también plantean resolver el conflicto de sobre-posición de la comunidad San José de Campamento y las comunidades del MST. Erwin Arce, representante del MST, comenta al respecto: “Buscamos alianzas para tocar ciertos temas porque unidos somos más fuertes.”⁹² Entre los resultados de ese bloqueo está la entrega de 26 títulos ejecutoriales, la resolución de asentamiento de 7400 hectáreas de Campamento, y la realización del trabajo de campo en tres comunidades.

Factores de gestión territorial y conflictos positivos

Visión hacia el futuro. Mientras que la preocupación en el periodo 2001-2005 era conseguir suficiente tierra para la población que

92 Entrevista con Erwin Arce el 15 de mayo de 2012.

vivía en las comunidades en el momento de la demanda, la preocupación en el periodo 2009-2011 era demandar tierra para las futuras generaciones. Este cambio se percibe, por un lado, en los discursos, como por ejemplo cuando el Cacique General de la comunidad San Josema de San Ignacio de Velasco dice: “Nosotros queremos pedir una ampliación de la comunidad para nuestros hijos – esto es necesario porque no alcanza la tierra que tenemos ahora.”⁹³ También se percibe en las demandas, como por ejemplo la demanda de la comunidad San José de Campamento de 17000 hectáreas “como reserva territorial para el futuro” en recompensación de 4000 hectáreas sobre-puestos por un error de medición del INRA.⁹⁴

Factores negativos (2009-2011)

Factores técnico-jurídicos negativos

Comunicación con el INRA. En el periodo 2009-2011 las dos principales tareas pendientes en el proceso de saneamiento de tierras eran la resolución de conflictos de tierras que no permitían el avance del saneamiento y el seguimiento a trámites de títulos en el INRA. Para lograr ambos objetivos, las centrales indígenas tenían que comunicarse frecuentemente con los funcionarios del INRA – tarea dificultada por la burocracia del INRA y los cambios frecuentes de su personal.

El trabajo de campo realizado por el INRA con el control social de las comunidades terminaba en el armado de la respectiva carpeta y esta se llevaba al INRA para su análisis y definición de derechos. A partir de ese momento las comunidades y sus dirigentes fueron marginados del proceso, negándoseles hasta información sobre los mismo.

La burocracia del INRA dificulta y niega de forma sistemática el acceso a la información sobre el avance del proceso de saneamiento, necesario para dar seguimiento a los trámites. Por consiguiente, los dirigentes de las Centrales Indígenas tenían que invertir mucho dinero y

93 Entrevista con Juan Poñé el 08 de mayo de 2012.

94 Acta de la reunión con representantes del INRA y el Ministerio de Tierra el 17 de mayo de 2012 en Campamento.

tiempo para acceder a la información sobre el proceso de saneamiento: llamadas al INRA, correos electrónicos, fax y viajes a las oficinas del INRA en Santa Cruz. A estas inversiones se sumaba la incertidumbre de si la información recibida estaba actualizada. Jesús Poiché, alcalde de San Rafael, comenta que los informes de algunos representantes del INRA sobre el avance del proceso de titulación creaban confusión porque no correspondían a la realidad en el campo.⁹⁵

También los cambios frecuentes del personal del INRA prolongaban los procedimientos de titulación en curso, ya que cada cambio de personal significaba un retraso en la ejecución del cronograma porque primero se tenía que entrenar al nuevo personal. En el caso del saneamiento de tierras, esto no solamente implicaba entrenamiento técnico, sino también conocimiento de la historia y creación de relaciones de confianza con las partes en el caso de comunidades con conflictos limítrofes. Según Mariano Viana, los obstáculos los ponía el gobierno: “cambiaban personal por política más que por eficiencia.”⁹⁶

Ausencia de actores en conflictos. La resolución de conflictos de tierra entre comunidades y propietarios se retrasaba muchas veces por la ausencia de una de las partes. Muchos propietarios viven en Santa Cruz y solo vienen a sus propiedades esporádicamente, por lo cual es difícil ubicarlos. Orlando Socoré comenta sobre su experiencia con el conflicto de la comunidad Santa Rosita de las Minas: “La comunidad no tiene con quien hablar. El propietario no estaba ni en el área en conflicto ni aparecía en las audiencias.”⁹⁷

Factores socio-económicos y políticos negativos

Política del INRA. Los resultados de la gestión del INRA son medidos en números: el costo, el tiempo, la superficie titulada. En base a estos indicadores se orienta también la priorización de tareas por los funcionarios del INRA. Por ende, comunidades con conflictos de tierra son relegadas al último lugar. La prioridad no es la resolución de conflictos de tierra – aunque forma parte de las tareas del INRA

95 Entrevista con Jesús Poiché el 1 de marzo de 2012.

96 Entrevista con Mariano Viana el 2 de marzo de 2012.

97 Entrevista con Orlando Socoré el 4 de mayo de 2012.

– sino la inversión del presupuesto lo más eficientemente posible. Según Luis Joffre, técnico del INRA, “se gasta donde se puede avanzar. Si una comunidad está en conflicto, es preferible invertirlo en otra comunidad donde el saneamiento avanzará más rápido.”⁹⁸

Factores de gestión territorial y conflictos negativos

Visiones de desarrollo. Las visiones de desarrollo de las comunidades influían en la modalidad de titulación de tierra gestionada. En la mayoría de los casos las visiones de desarrollo de los miembros de una comunidad coincidían, pero con el incremento de los asentamientos de migrantes del interior del país en el periodo 2009-2011 también incrementaron las comunidades multiculturales con visiones de desarrollo opuestas.

Un ejemplo del choque de estas culturas con visiones de desarrollo opuestas, es el caso de la comunidad de Nueva Jerusalén en el municipio de San Ignacio. La comunidad fue fundada por Chiquitanos, pero llegaron migrantes del altiplano que hoy en día constituyen más de un 50% de la población. Mientras que los Chiquitanos querían demandar un título comunal, los migrantes preferían demandar parcelas individuales de 50 hectáreas por familia.⁹⁹ Por estas diferencias decidieron demandar dos comunidades: Nueva Jerusalén y Nueva Esperanza. En 2009, Fundación TIERRA tomó los puntos para hacer la solicitud de saneamiento al INRA, pero en este proceso detectó un área de sobre-posición entre las dos comunidades que querían solicitar. Las comunidades intentaron negociar, pero al no llegar a un acuerdo, decidieron firmar un acta de conformidad para solicitar el área de forma conjunta con un título comunal para no seguir atrasando el proceso de titulación. Durante el proceso de solicitud han surgido nuevas diferencias internas sobre el uso de la tierra, por lo cual han hecho una nueva solicitud, esta vez de forma

⁹⁸ Entreviste con Luis Joffre el 17 de mayo de 2012.

⁹⁹ A partir de la Ley No. 3545 no es posible la dotación individual, pero las comunidades que iniciaron sus gestiones con anterioridad al 2006 (como por ejemplo Nueva Jerusalén y Nueva Esperanza) son excepciones a esta normativa.

separada. Este proceso de negociación ha atrasado la demanda y hasta la fecha de escribir este trabajo no ha salido su título.

Migración rural-urbana. La migración de los habitantes de las comunidades a las capitales provinciales ha desestructurado la organización comunal, por lo cual muchas gestiones de títulos ejecutoriales en trámite se han paralizado. Ramón Paz, Ex presidente de la Central Indígena de San Miguel, CCISM, comenta que aunque ya se hizo el trabajo de campo en la mayoría de las comunidades, falta hacer seguimiento al proceso de titulación, pero muchas comunidades están desorganizadas: “Los comuneros tendrían que tener la iniciativa – tiene que venir desde abajo. La falta de unión mayormente es porque la gente ya no vive en las comunidades, porque ya los comuneros se vienen al casco urbano y se preocupan más por el barrio que por la comunidad.”¹⁰⁰

Tabla No. 8: Número de comunidades tituladas (2009-2011)

Municipio	Comunidades con títulos
San Ignacio	64
San Miguel	2
San Rafael	11
TOTAL	77

3.5. Situación actual.

Resultados del proceso de saneamiento de tierras

En este proceso de saneamiento de las tierras de las comunidades indígenas de la Provincia Velasco, la Fundación Tierra considera que se ha logrado un importante avance en el reconocimiento y titulación de las tierras comunales. En la tabla No. 9 se puede observar que de las 174 comunidades que se tenían registradas en el

100 Entrevista con Ramón Paz el 12 de abril de 2012.

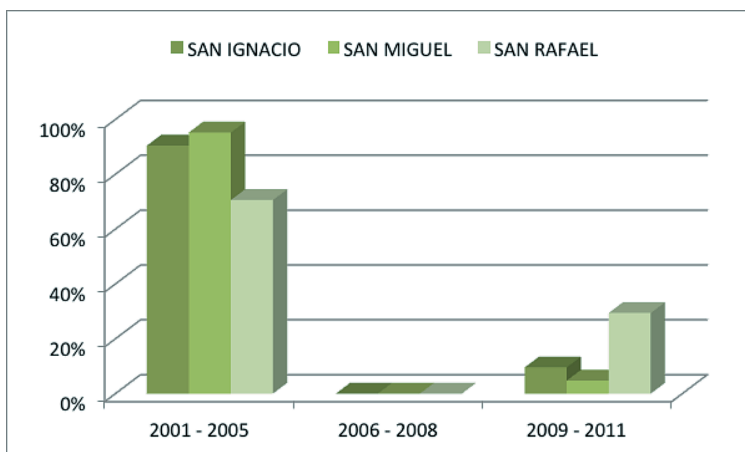
2002, hasta el año 2011, el 100% han sido mensuradas y levantado la información de trabajo de campo para su saneamiento, aunque solo el 65% de ellas ya ha recibido su título de propiedad, lo que significa que el 35% todavía continua los trámites en el INRA, pese a que el 90% de las comunidades iniciaron su saneamiento en el 2002 – 2003.

*TABLA No. 9 Trabajo de saneamiento
Pericias de campo en comunidades, según periodos*

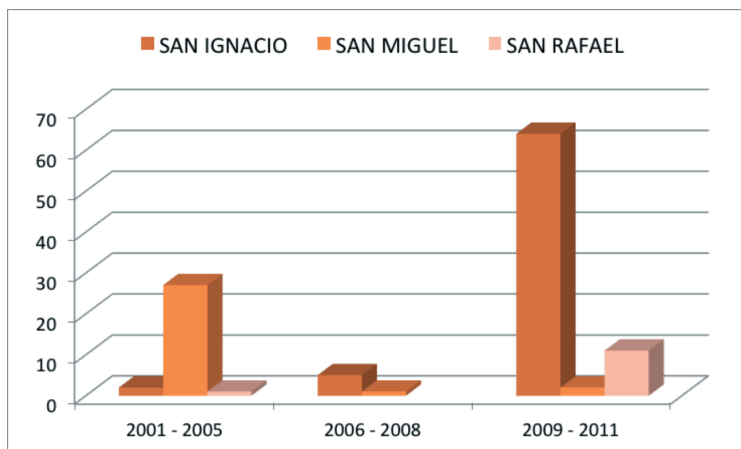
MUNICIPIO	COMUNIDADES	PERICIAS DE CAMPO		
		2001-2005	2005-2008	2009-2011
SAN IGNACIO	115	104	0	11
SAN MIGUEL	42	40	0	2
SAN RAFAEL	17	12	0	5
TOTAL	174	156	0	18
%	100%	90%	0 %	10%

Fuente: Fundación TIERRA

*Grafico No. 2 Trabajo de saneamiento
Pericias de campo en comunidades, según periodos*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Tierra

Gráfico No.3: Títulos Ejecutoriales por PERIODO (2001-2011)¹⁰¹

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Fundación Tierra

El gráfico No. 3 muestra la distribución de los títulos emitidos. En el primer periodo se emitieron 36 títulos en 2002 y 2005, que fueron el resultado del proyecto BOLFOR en San Miguel. Pero la mayoría de los títulos ejecutoriales fueron emitidos entre 2009 y 2011 (77 títulos comparados con 37 títulos emitidos entre 2001 y 2008) Es decir, poco más del doble. En 2009 sube el número de títulos debido a un Convenio entre el INRA-ACISIV y FUNDACIÓN TIERRA, para apoyar el saneamiento y titulación de las 102 comunidades indígenas, cuyas pericias de campo se habían entregado al INRA el 2003. Este proyecto contó con el financiamiento externo de la Cooperación Técnica Alemana (DED y Fundación Schmitz) para cubrir los costos de personal que requería el INRA para la realización de ese trabajo. Con este apoyo se emitieron y entregaron 29 títulos en el 2009 y en 2011 suben otra vez al segundo nivel más alto gracias a las negociaciones con el INRA después del bloqueo de la carretera

¹⁰¹ Títulos ejecutoriales de comunidades excluyendo los títulos de las Tierras Comunitarias de Origen. Puede variar la fecha por la diferencia entre la emisión y entrega, por falta de datos.

por las centrales indígenas y campesinas (48 títulos emitidos) ; esto claro, tomando en cuenta la entrega de títulos emitidos en la gestión 2010, los cuales no habían sido entregados antes.

A pesar de estos logros, el avance del saneamiento de tierras ha variado según el municipio (Tabla No. 10). En San Ignacio, aunque es el municipio con la mayor superficie y número de comunidades, ha habido un menor avance (en términos de porcentaje). Gracias a las gestiones y movilizaciones de su Central Indígena de Comunidades de San Miguel - CCISM, este municipio ha logrado un avance del 71% de comunidades tituladas, al igual que en San Rafael 71%, mientras que en San Ignacio solo se logra alcanzar a un 62%. Es importante resaltar que que en San Miguel, donde se realizaron las pericias de campo en los años 2001 y 2003, se logran titular en el mismo período el 90% de las comunidades.

Tabla No. 10: Avance del saneamiento de tierras por municipio (2001-2011)

Municipio	No. de comunidades*	No. de comunidades tituladas				
		Periodo 2001-2005	Periodo 2006-2008	Periodo 2009-2011	Total	
San Ignacio	115	2	5	64	71	62%
San Miguel	42	27	1	2	30	71%
San Rafael	17	1	0	11	12	71%
Provincia Velasco	174	30	6	77	113	65%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del INRA

* El número de comunidades en cada municipio varía según diferentes fuentes, ya que el número de comunidades nuevas crece constantemente.