

CAPÍTULO III

LA COMPLEJIDAD DEL DERECHO PROPIETARIO SOBRE LA TIERRA Y LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA ZONA

El presente capítulo aborda la problemática del acceso a la tierra en el territorio que comprende la Comunidad Lagunas donde interactúan tres actores: La Comunidad, el Parque Nacional Sajama y la TCO Jach'a Carangas. El hecho de que los tres actores antes señalados intenten hacer prevalecer su permanencia como personas jurídicas en un mismo territorio, puede llevarnos a suponer que existiría un conflicto de sobreposición de derechos sobre la tierra. Por ello, resulta importante esclarecer las características que hacen a la conformación de cada uno de estos actores a fin de establecer si existe o no tal conflicto, analizando además cuáles son sus perspectivas de permanencia en la zona, cómo se relacionan entre sí y cuál es el rol que juega el Derecho Agrario en este caso en particular. La relación entre estas tres Personas Jurídicas se establece en torno a derechos propietarios que se diferencian entre derechos adquiridos y derechos expectantes que serán analizados a continuación.

Como ya se explicó, la comunidad Lagunas o Ayllu Jila Taypi Uta Collana se estructuró a partir de la creación del Cantón Lagunas. Desde el punto de vista jurídico la existencia de esta unidad territorial se legitima a través de su Personería Jurídica establecida en la Ley de Participación Popular de 1994 que le reconoce como Comunidad. No obstante, a consecuencia del proceso de Reforma Agraria de 1953, el derecho propietario sobre la tierra se perfecciona a partir del proceso de consolidación de 1976, que entregó títulos a nombre de la comunidad Sajama. Desde esta lógica, los títulos se encontrarían desactualizados, puesto que a los ojos del Estado en la zona sólo existiría la Comunidad Sajama.

EL PARQUE NACIONAL SAJAMA ¿PATRIMONIO DEL ESTADO?

El Parque Nacional Sajama es uno de los actores que pervive en la zona. El espacio que ocupa se sustenta en lo determinado por la Ley del Medio Ambiente que en su Capítulo VIII, Artículo 61 textualmente dispone:

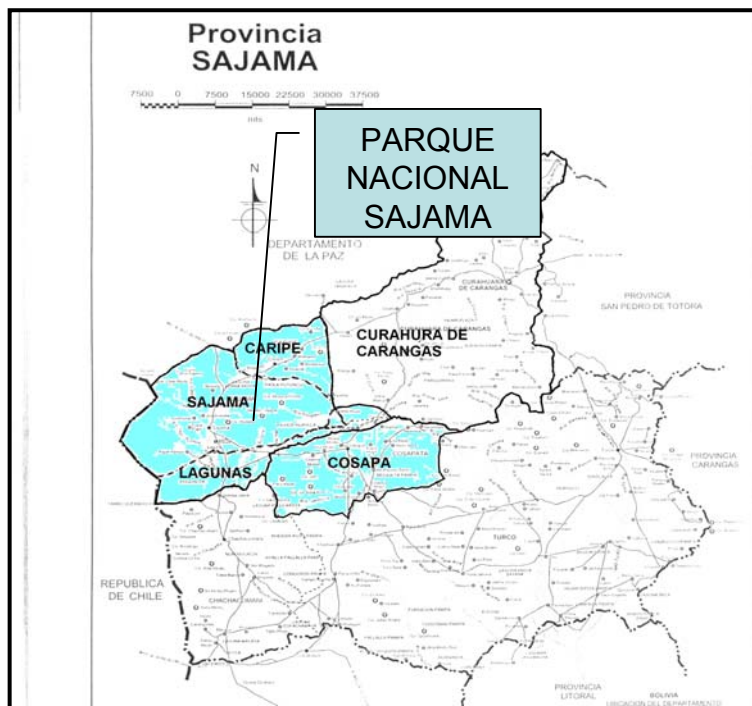
Las áreas protegidas constituyen áreas naturales con o sin intervención humana, declaradas bajo protección del Estado mediante disposiciones legales, con el propósito de proteger y conservar la flora y fauna silvestre, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país.

La actividad que se desarrolla en esta área protegida se encuadra en lo establecido en el Reglamento de Áreas Protegidas (1997), la Ley de Promoción y Desarrollo de la Actividad Turística en Bolivia (2000), el Reglamento General del Turismo (1997) y el Decreto Supremo N° 05918 sobre Protección del Patrimonio Cultural de la Nación (1961). La Legalidad de la existencia del Parque Nacional Sajama es indiscutible, sin embargo su presencia ha ocasionado una serie de discrepancias y malos entendidos que vale la pena examinar.

El Parque Nacional Sajama se creó mediante Decreto Supremo s/n de 2 de agosto de 1939 y fue elevado a rango de Ley de la República el 5 de noviembre de 1945. Geográficamente el Parque se encuentra ubicado en el Noreste del Departamento de Oruro, en la provincia

Sajama, abarcando cuatro cantones: Lagunas, Sajama, Caripe y Cosapa, los tres primeros pertenecientes al Municipio de Curahuara de Carangas y Cosapa al Municipio de Turco. En cuanto a su extensión, no se tiene un dato exacto puesto que no existe una división limítrofe confiable, sin embargo, se estima que el Parque ocupa una superficie de 100.230 has. La estructura física del parque abarca una superficie que engloba varios cantones conforme al siguiente croquis:

Mapa N° 11
CROQUIS APROXIMADO DE UBICACIÓN DEL PARQUE NACIONAL SAJAMA



La presencia institucional del Estado, a través del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) encargado de administrar la zona, ha provocado efectos que vale la pena destacar.

El SERNAP es un organismo que trabaja con el respaldo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ). En ese marco, la implementación de una serie de proyectos relacionados a la protección y conservación del medio ambiente vienen desarrollándose con relativo éxito. En la zona, el SERNAP ha implementado un campamento que funciona de manera permanente, desde este lugar se monitorea toda la actividad turística y de conservación del parque, la labor es desarrollada con el concurso de guarda-parques que son contratados en las mismas comunidades. En dicho campamento, el SERNAP ha implementado una radio emisora que constituye el único medio de comunicación a nivel del municipio, y si bien sus transmisiones no son permanentes resulta ser el mecanismo de convocatoria y vinculación más eficaz del lugar.

La actividad turística es otro aspecto que se ha desarrollado de manera interesante. Anualmente visitan el parque unos 3000 turistas, entre nacionales y extranjeros, hecho que ha promovido el desarrollo de la actividad artesanal y de provisión de servicios (pensiones,

hoteles, guías de turismo, etc.) beneficiando a algunos comunarios que ocupan su tiempo entre la ganadería y el turismo.

Dada la ubicación del parque, el SERNAP debe coordinar su trabajo con dos municipios: Curahuara de Carangas y Turco, siendo el primero el que mejor se ha vinculado con la institución.

Hemos tenido en algunos casos momentos muy críticos en la relación del área protegida y el Municipio, pero más allá de eso, en el fondo las relaciones son muy buenas, gracias a Dios creo que nos ubicamos en el contexto nacional y en el rol que las áreas protegidas cumplen (...) ahora estamos muy excelentemente entre lo que es el Parque, el Municipio y las comunidades, tampoco ni siquiera regular, sino que una situación muy buena, un ambiente de entendimiento. De que existe problemas, sí ¿dónde no hay problemas? pero la idea es ir resolviendo y la gente en lo posible de todas estas cosas saque la mayor ventaja posible para el bienestar de ellos mismos.
(Alejandro Choque H. Alcalde Municipal)

A partir de la buena relación existente, se han implementado una serie de proyectos productivos (sistemas de riego, un centro artesanal, playas de faeneo de ganado, entre otros) que en su mayor parte han sido financiados por la GTZ a través del SERNAP, con una contraparte del Municipio respectivo. En lo referente a la gestión municipal, el SERNAP ha colaborado de manera decisiva en la ejecución del PDM de ambos municipios.

Se puede constatar que la presencia del parque ha sido provechosa para la zona, pero más allá de eso, nos muestra un escenario diferente donde la inversión Estatal y extranjera, que no está encaminada a apoyar la producción agropecuaria como fin exclusivo, ha proporcionado una expectativa de desarrollo concreto a favor de los comunarios.

... tenemos que llevarnos bien con el parque, porque para nosotros la idea es que el parque se convierta en un polo de desarrollo para la gente antes que otra situación.
(Alejandro Choque H. Alcalde Municipal)

No obstante los efectos que ha traído la presencia del Parque, su apariencia de jurisdicción territorial con una administración pública es un punto conflictivo que ha provocado malos entendidos. Como se pudo evidenciar en el trabajo de campo, existe el temor, no generalizado, de que la presencia de esta área protegida administrada por el Estado pone en peligro la propiedad sobre la tierra pues, a decir de algunos comunarios, la verdadera finalidad sería "expropiar las tierras en favor del parque".

Las zonas protegidas constituyen unidades territoriales destinadas a la preservación de los recursos naturales, pero la conservación no invalida la posibilidad de que al interior existan seres humanos. El Artículo 64 de la Ley del Medio Ambiente establece que la declaratoria de Áreas Protegidas es perfectamente compatible con la existencia de comunidades tradicionales y pueblos indígenas. En ese marco, la presencia de pueblos originarios es perfectamente posible y deseado reconocido y protegido por ley. La extensión territorial del parque, tal como se la presenta en el croquis anterior, no implica sobreposición de derechos sobre la tierra, los límites son referenciales y tienen la única finalidad de establecer un área protegida.

El uso de los recursos naturales es otro de los problemas que enfrenta al Parque Nacional Sajama los comunarios del lugar. En año 2004, a tiempo de desarrollarse la Mesa Radial sobre Tierra y Territorio, auspiciada por la Fundación TIERRA, en la que participaron el INRA, el Municipio de Curahuara de Carangas, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas y los distintos actores sociales del lugar, se pudo constatar que la protección del medio ambiente ejercida por los encargados del parque, ha suscitado problemas menores que interfieren en la convivencia normal de los habitantes de la zona. En opinión de algunos comunarios, la presencia de animales salvajes (pumas y zorros) perjudica la actividad ganadera desarrollada en el lugar pues, como es natural, atacan al ganado y este hecho ocasiona pérdidas que afectan a la economía del productor, asimismo, enfatizaron que las restricciones en el uso de las riquezas forestales para los lugareños es un perjuicio, ya que el aprovechamiento de la *queñua* como leña para cocinar es vital para la subsistencia de la gente.

En opinión de los representantes del INRA, las preocupaciones planteadas por los comunarios son únicamente problemas de apreciación y oportunidad, puesto que existen los mecanismos legales necesarios señalados en la Ley Forestal, que permiten el uso sostenible de los recursos naturales existentes al interior de un área protegida, por lo que aquella persona que pretende aprovechar un recurso natural no tiene más que acudir a las instancias legales pertinentes. Esta afirmación eminentemente jurídica se ajusta a lo establecido en la norma, pero evidencia un problema mayor. En el imaginario de los habitantes del lugar la seguridad jurídica sobre la tierra no se limita al hecho de tener un título reconocido por el Estado que les asegure la propiedad de la tierra, por el contrario, el uso de los recursos naturales del territorio es un factor que se relaciona directamente con la propiedad de la tierra pues se considera que es un derecho que ya fue reconocido desde el momento en que se les otorgó un título ejecutorial.

Según se establece en nuestra normativa jurídica, la competencia del Derecho Agrario se encuadra en el acceso, uso y tenencia de la tierra -la capa arable-. El uso de los recursos naturales se tutela de manera diferenciada, son otras Instituciones del Estado (Superintendencias) y otras normas (ley de Forestal, de minas, del medio ambiente, etc.) las que legislan esta actividad.

En un supuesto escenario de conflicto sobre tenencia de tierras y uso de recursos naturales entre el Ayllu y el parque, la Judicatura Agraria se vería sensiblemente restringida en su accionar, puesto que existe un vacío jurídico que precise cuál es la instancia que dilucide el problema. Es hecho no da pie a pensar que en Bolivia existe una dispersión de atribuciones institucionales en el manejo del tema tierra que afecta al concepto de seguridad jurídica. La Judicatura Agraria no es la única instancia de solución de conflictos relacionados a la tierra. A partir de esta constatación, incluso la pertinencia de los Institutos Jurídicos del Derecho Agrario en Bolivia están en duda, el concepto jurídico parece estar restringido y su alcance es insuficiente. Una institución jurídica para no quedar en un proyecto eminentemente político, debe ineludiblemente ser dotada de judicialidad aplicable al objeto que persigue el Derecho Agrario y no ser únicamente un conjunto de normas que legislan la forma de distribuir tierras.

EL JACH'A CARANGAS

En América, los pueblos indígenas y originarios son reconocidos como tales a partir de la suscripción por los Estados firmantes del Convenio Internacional 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el mismo que les otorga ciertos derechos sobre sus tierras, considerando sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Al suscribir este convenio Bolivia se obliga, frente a sus vecinos, a fijar transformaciones en la Constitución Política del Estado en procura de legalizar el reconocimiento de los pueblos indígenas y originarios que habitan en el territorio nacional. Dichos cambios se plasmaron en las Reformas Constitucionales de 1994 y proporcionaron los instrumentos legales que permitieron el reconocimiento formal de los pueblos y comunidades indígenas y originarias del país.

Hasta 1992 los pueblos originarios de Bolivia eran reconocidos como grupos selvícolas en estado salvaje con una organización primitiva, sujetos a la protección especial del Estado (Art. 129, Decreto Ley 3464 de 1953). El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ratificado por Bolivia el 11 de julio de 1991 fue el antecedente jurídico más importante que produjo el cambio en la percepción normativa del país. Pero las reivindicaciones indígenas no sólo fueron producto de la voluntad de los gobernantes de turno. Uno de los hechos más relevantes en la historia contemporánea de nuestro país, fue sin lugar a dudas la llamada "marcha por dignidad y el territorio" de 1990, liderizada por la Central de Pueblos Indígenas del Beni que partió el 15 de agosto de la ciudad de Trinidad y concluyó después de 34 días de marcha y 607 Km. de recorrido en La Paz. "*Por el territorio y la dignidad*", ese fue el emblema que movilizó a miles de indígenas que desde siempre habían sido despojados de sus tierras y abusados por su condición. Este hecho, por demás significativo, dio pie a la modificación del precepto Estado-Nación, reestructurando el concepto de ciudadanía de manera radical, declarando a Bolivia multiétnica y pluricultural.

En este contexto, el sistema jurídico agrario del país tuvo que adecuarse a la nueva realidad social plasmada en la Constitución reformada. Tal es así que el 18 de octubre de 1996 se publicó la Ley Nº 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria que admitió, entre otras cosas, la ampliación de la clasificación de la propiedad agraria transcrita en la Ley de Reforma Agraria de 1953, incluyendo la definición de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). En efecto, el Artículo 41 inciso quinto de la Ley 1715 introduce dentro de las clases de propiedad a las Tierras Comunitarias de Origen, considerándolas "*espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen sus formas de organización económica, social y cultural*".

A pesar de haberse reconocido la existencia de pueblos indígenas dentro del Estado Boliviano, la nueva disposición no implica el reconocimiento pleno del derecho a la propiedad sobre la tierra. El concepto clásico de propiedad se restringe en la misma norma puesto que la última parte del Artículo 41 de la Ley 1715 sentencia que las Tierras Comunitarias de Origen son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles. En buenas cuentas, las TCO's mantienen su derecho propietario en cuanto al uso sostenible de los recursos naturales y al goce de los frutos obtenidos. La disposición o venta de la tierra, la explotación indiscriminada de los recursos naturales, la división de la

tierra y la facultad de otorgar en garantía este bien, son actos que se prohíben de manera expresa por imperio de la ley.

Asimismo la Ley 1715 (Art. 75) dispone que la modalidad de distribución de tierras para las TCO's se realizará a través de la dotación gratuita. Dicha dotación se la efectúa en lo pro-indiviso mediante un trámite administrativo, previa certificación de la Superintendencia Agraria sobre el uso mayor de la tierra. El procedimiento para la dotación y titulación de las Tierras Comunitarias de Origen se ajusta a lo establecido en el Título V, Capítulo I, del Reglamento de la Ley 1715, que establece el mecanismo jurídico que deben seguir los interesados para adquirir, legalizar o convertir sus tierras en Tierras Comunitarias de Origen. El reconocimiento Constitucional de la existencia de los pueblos originarios e indígenas como parte del Estado, abrió una puerta que permitió vislumbrar un horizonte en las reivindicaciones culturales y simbólicas de las etnias originarias en el país⁷, con la posibilidad que el reconocimiento incluya el respeto a su cultura y tradiciones.

Como ya se describió, la comunidad Lagunas originariamente formaba parte del Jach'a Carangas. Este dato se remonta a los tiempos de Incario y se refleja con mayor claridad en la Colonia donde el territorio de los Carangas fue registrado como parte de la jurisdicción de la Audiencia de Charcas. Con la fundación de la República de Bolivia, el territorio adquirió otra configuración que fue cambiando hasta lo que hoy conocemos como división político-administrativa del Departamento de Oruro.

En todo este periodo el Jach'a Carangas subsistió de manera encubierta, si vale el término. Según su asesor Leoncio Gutiérrez, la organización perduró de manera clandestina de conservando sus usos y costumbres, pero fue a mediados de la década de los 80 que toma fuerza una nueva corriente cuya finalidad es la de restituir la estructura de Ayllus originarios. A decir del entrevistado esta corriente tuvo dos vertientes; la primera fue la Federación de Trabajadores Campesino de Oruro, que por entonces aglutinaba a las 16 provincias del departamento, que promovió la organización de cabildos de autoridades originarias, donde el Jach'a Carangas fue la pieza fundamental, el brazo cultural de la Federación. La segunda vertiente se origina en el trabajo del Programa de Autodesarrollo Campesino (PAC), un programa oficial del Estado que se estructuró a través de la Corporación de Desarrollo de Oruro cuyo principal objetivo consistió en promover el desarrollo de las Provincias del Departamento. El PAC como institución funcionó gracias al apoyo financiero otorgado por la Comunidad Económica Europea.

El PAC fue uno de los principales promotores de la rearticulación territorial y política del Jach'a Carangas durante más de 9 años, en este periodo su trabajo estuvo centrado en la reestructuración de la organización originaria tanto a nivel dirigencial como comunal. No cabe duda que el apoyo recibido fue decisivo en la recuperación de la organización de Jach'a Carangas pero la ayuda tuvo un costo que en opinión de Leoncio Gutiérrez se verificó en la excesiva influencia que tenía el PAC sobre el Jach'a Carangas.

⁷ Resulta interesante hacer una retrospectiva hacia las razones por las cuales se dio en el país la "fiebre de la cantonización", pues verificaremos que son muy similares a las motivaciones que mueven a los pueblos indígenas del occidente para organizarse en Tierras Comunitarias de Origen: a) Control territorial; b) Atención a sus demandas insatisfechas (salud, educación, justicia) y; c) autonomía de gestión político y social.

Recuerdo que las decisiones del Jach'a Carangas eran definidas por los del PA.C. Mientras deliberaban las autoridades originarias, las resoluciones ya estaban bajo el escritorio. (Leoncio Gutiérrez).

Sobre el tema, el actual Apu Mallku del Jach'a Carangas destaca que el apoyo brindado por el PAC puede ser evaluado considerando los siguientes puntos de vista:

El apoyo otorgado por el PAC sirvió en la medida que ayudó a reconstruir la cultura ancestral del Jach'a Carangas. Si bien la idea siempre estuvo presente entre los miembros de la organización, no se tenía las posibilidades económicas para empezar el proyecto, por el contrario los financiadores del PAC pusieron a disposición de nuestras autoridades muchos recursos: movilidades, pasajes, coca, alcohol, sobre todo alcohol, eso nunca faltaba.

Habría que preguntarnos si los alemanes actuaron de corazón o solo buscaron la forma de dominarnos, reconquistando a nuestro ancestros para luego taparnos (...) Hasta ahora existe ayuda del exterior para reconstituir a nuestros ancestros, pero si queremos dinero para fortalecer a nuestros líderes, no quieren, no les conviene. Es preferible mantener al originario allá, lejos y que no salga de allá, dándole alcohol, coca, pasajes para sus reuniones (...) Nos apoyan pero manteniendo sus intereses (Jaime Condori Apu Mallku del Jach'a Carangas).

A principio de la década de los 90 la organización se incorpora al Concejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qollasuyu (CONAMAQ) con la idea de recuperar su autonomía como organización social y paralelamente decide desligarse del apoyo que recibía de PAC. A partir de ese momento la organización asume otro objetivo de la mano del CONAMAQ buscando reafirmar una nueva imagen frente a la sociedad boliviana.

El Jach'a Carangas debe participar políticamente a todo nivel, tanto en el campo como en la ciudad. La mayoría de la población en Bolivia es de origen indígena, hay carangeños en las ciudades, ocupando puestos públicos, hay carangeños en otros países, hay carangeño hasta en Europa (...) Poco a poco estamos avanzando, algún momento los pueblos indígenas tendremos que gobernarnos (...) por ahora nuestro sueño es participar en las elecciones nacionales aunque sea en nuestra circunscripción, para después seguir articulando el movimiento desde lo municipal hasta el último peldaño que será a nivel nacional (Máximo Condori Apu Mallku del Jach'a Carangas).

A la luz de la Reformas Constitucionales, el 10 de julio de 2001 el Concejo Occidental de Ayllus de Jach'a Carangas, inició la demanda de TCO. La magnitud territorial y el impacto social que conlleva, son los ejes centrales de la demanda y son observados en el expediente del trámite de TCO signado bajo el Nro. TCO-0403-0001, radicado en la unidad de TCO del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Dentro de la exposición de motivos, la demanda hace referencia a antecedentes históricos que se inician en una época anterior al Incario, mencionando que la existencia del pueblo de los Carangas data de tiempos inmemorables que, incluso resistiendo el avance de los Incas, perduró durante la Colonia y la República. Se menciona además, que la permanencia

histórica de este pueblo en el territorio siempre se situó en tres niveles: *aca pacha* (tierra); *arax pacha* (vuelo); *manka pacha* (sub suelo)⁸.

En opinión de Dionisio Mamani, Mallku Tamani del Jach'a Carangas, la demanda de TCO planteada el año 2001 tiene la finalidad de recuperar el territorio que ancestralmente les pertenece y que fue dividido por el Estado en cantones y provincias⁹. El recobrar su territorio, según el entrevistado, supone un "acto de justicia para su pueblo" que será el punto de partida para permitirles iniciar su desarrollo respetando su identidad. Por supuesto que este proyecto no puede ser concebido si no se respeta la integralidad del territorio, la autonomía de gestión y de administración de los recursos naturales. Para Máximo Condori Apu Mallku de Jach'a Charangas la demanda de TCO es una pequeña ventana que les puede servir en el futuro para proteger los recursos naturales que se ubican dentro de su territorio de la intromisión extranjera, asimismo, el reconocimiento como TCO les da la oportunidad de proyectarse en otros ámbitos, sobre todo políticos.

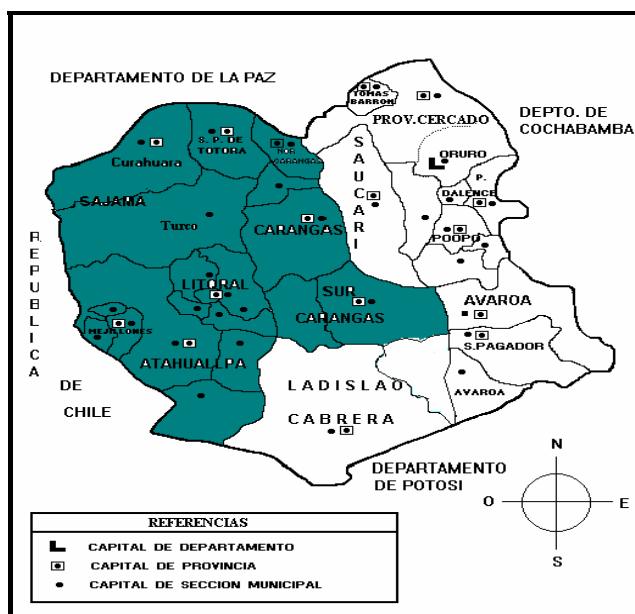
Según los demandantes, en la actualidad el sistema socio espacial del Jach'a Carangas comprendería 16 markas y 150 ayllus, con una población aproximada de 40.000 habitantes y una superficie de 2.671.900 de hectáreas. El mismo documento indica que la tierra es mantenida en comunidad divididas en *sayañas* y *aynocas*, cuyo uso no es arbitrario sino más bien concertado.

Una vez conocida la solicitud, el Director Nacional del INRA remitió el expediente a la Unidad de Coordinación Nacional de Tierras Comunitarias de Origen a fin de cumplir con lo dispuesto por Ley. La solicitud emitida por el Director Nacional siguió su curso legal y dio pie al informe emitido por el Departamento Técnico de la Unidad de TCO's. Se hace mención a este informe porque resalta la ubicación geográfica de la solicitud situándola en la carta nacional; destacando que la demanda abarca la jurisdicción de ocho provincias del Departamento de Oruro (Sajama, San Pedro de Totora, Nor Carangas, Carangas, Sur Carangas, Litoral, Mejillones y Atahuallpa) con todas sus secciones y cantones. El mismo informe señala que territorialmente, la solicitud engloba una superficie total de 2.491.913 hectáreas. El detalle de la ubicación territorial del Jach'a Carangas se presenta en el siguiente croquis:

⁸ Demanda "Jach'a Carangas", INRA-TCO. Pág. 2. 1999.

⁹ Entrevista realizada a Dionisio Mamani Ramos, dirigente del CONAMAQ.

Mapa N° 12
CROQUIS APROXIMADO DEL TERRITORIO DEMANDADO POR EL JACH'A
CARANGAS AL INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DE URURO



Fuente: elaboración propia en base a datos del INRA.

El mapa anterior muestra la ubicación física del Jach'a Carangas y permite establecer los siguientes aspectos: el área exigida se ubica en el límite nacional que converge con dos países (Bolivia y Chile). La demanda alcanza una importante porción del departamento de Oruro. En lo referente a superposiciones, el documento del INRA señala que con la demanda se cubre la franja de 50 Km. de la frontera internacional con la República del Perú en aproximadamente 41,16 %¹⁰. Además, el Informe señala que la demanda también se sobrepone a una serie de áreas predeterminadas de saneamiento, varias concesiones mineras y a una zona clasificadas de acuerdo al cuadro que se presenta a continuación:

¹⁰ Según el INRA, el hecho supondría una trasgresión a lo establecido en el Artículo 45 de la Ley INRA, concordante con el Artículo 25 de la Constitución Política del Estado (C.P.E.). Es importante aclarar que la aseveración hecha en el informe analizado, supone una equivocada apreciación de la norma, puesto que el Artículo 45 de la Ley INRA hace referencia a la limitación en la admisión de demandas de dotación, de la misma forma el Artículo 25 de la C.P.E. restringe la posibilidad de adquirir derechos propietarios a los extranjeros, por lo que ninguna de las normas citadas se adecuan al caso. Por otro lado, la franja fronteriza a la que se hace referencia no es la que divide Bolivia con Perú, si analizamos con detenimiento el plano de ubicación, verificaremos que la frontera involucrada es la que nos delimita con la República de Chile.

Cuadro N° 4
SOBREPOSICIONES EN LAS DEMANDAS DEL JACH'A CARANGAS

RAZÓN SOCIAL	% DE SOBREPOSICIÓN
TCO Chipaya	5,35
TCO Uru Murato	1,42
Prop. Elenista	0,6
Prop. Sancani	0,1
Com. Jilapumiri	2,1
Coipasa	Sin determinar*
Vila Collo y otros	Sin determinar*
Ñacane	Sin determinar*
Collana	Sin determinar*
Quinsa Pucho	Sin determinar*
Thunupa	Sin determinar*
Orco Orconi	Sin determinar*
Chijmuni Pampa y otros	Sin determinar*
Tererani Huacapeque	Sin determinar*
Ancasivi	Sin determinar*
Villa parco de Bolivar	Sin determinar*
Jaque Jihuata	Sin determinar*
Com. Quita Quiani	Sin determinar*
Parque Nacional Sajama	1,06

Fuente: Elaboración propia en base a los datos expuestos en el expediente TCO-0403-0001

* Las propiedades, cuyo porcentaje de sobreposición no se ha determinado, son presentadas como superpuestas en función a las coordenadas registradas en sus solicitudes de saneamiento.

Fuera de las áreas mencionadas en el cuadro anterior, existe una sobreposición territorial del 2.76 % entre el Jach'a Carangas y concesiones mineras ya establecidas. El balance final muestra que la superficie total superpuesta es de 52.717 hectáreas. Teóricamente esta superficie tendría que ser excluida de la demanda original del Jach'a Carangas para de esa manera establecer su superficie real. Será el trabajo de campo, dentro de la ejecución del saneamiento, el que establezca la posibilidad de excluir a estas propiedades de la demanda, considerándolas como terceros, o declarándolas tierras fiscales disponibles, susceptibles de ser dotadas en favor del pueblo indígena solicitante¹¹.

Luego de revisar los datos de la demanda, el Director Nacional del INRA sin entrar en mayores consideraciones de orden procedimental, admitió la demanda por considerar que se

¹¹ Por su parte la Unidad Jurídica de TCO's, presentó su informe respectivo destacando que la solicitud presentada por el Consejo Occidental de Ayllus de Jach'a Carangas, cumple con todo lo requerido en el Artículo 252 del Reglamento de la Ley 1715 y que si bien existe sobreposición con otras áreas predeterminadas de saneamiento, éstas pueden ser modificadas para acogerse al saneamiento bajo la modalidad TCO en observancia a lo dispuesto en el Artículo 144 del Reglamento de la Ley INRA. Asimismo, el informe legal establece que las sobreposiciones verificadas entre propiedades privadas y la demanda pueden ser consideradas sin perjuicio de continuar el trámite de TCO conforme lo establece el Artículo 254 del Reglamento de la Ley.

ajustaba a la norma. No obstante, la admisión de la demanda funda su oportunidad en un precepto legal que regula únicamente la forma ¹², sin prever el fondo, ya que dentro del territorio demandado se encuentran incluidas varias comunidades, entre ellas Lagunas, que ya fueron tituladas durante el proceso de Reforma Agraria de 1953. Este dato resulta importante pues en el caso de estas propiedades, el trámite es distinto y supone un proceso de "conversión de derechos"¹³. Es evidente que esta situación de orden legal puede ser subsanada amparándose en algún instructivo interno del INRA, lo preocupante para el caso es que el haber admitido la demanda, verificando únicamente la estructura formal de la misma sin tener en cuenta las consecuencias, ha ocasionado confusión entre las personas que ya han sido tituladas en propiedad familiar y que ahora son parte de una Tierra Comunitaria de Origen.

Según los documentos adjuntos en la solicitud, la conversión de los títulos tramitados en observancia a lo dispuesto en el DL. 3464 de 1953 en favor de la TCO Jach'a Carangas, no sería un problema puesto que todos los Ayllus que estructuran el Jach'a Carangas habrían dado su conformidad. No obstante, en los talleres realizados en el trabajo de campo una de las preguntas más frecuentes fue: *"ahora que somos parte de una TCO, ¿en qué quedan nuestros títulos?"*. El Artículo 175 de la Constitución Política del Estado establece que los títulos ejecutoriales son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad definitiva. Basados en este precepto Constitucional podemos afirmar que los títulos legalmente obtenidos están plenamente garantizados por la ley, por lo que la renuncia a este derecho sobre la tierra plasmado en un título ejecutorial debe declararse explícitamente. Es decir que la condición *sine qua non* para el desarrollo de este acto jurídico, es la manifestación expresa e inequívoca de voluntad de los titulares para renunciar a su derecho propietario familiar y pueda ser convertido en uno colectivo en favor de la TCO¹⁴.

El hecho de que a los comunarios de esta región les preocupe el futuro de sus Títulos Individuales nos muestra la fragilidad de la demanda en cuanto al consenso que debería existir entre todos los involucrados. Los objetivos perseguidos por los dirigentes del Jach'a Carangas parecerían no estar claros a nivel de las bases. La interrogante acerca del futuro de los títulos ya obtenidos, es quizá la mayor preocupación entre los involucrados en la demanda de TCO, sin embargo, no es la única. Al interior del territorio demandado existen conflictos territoriales que son de larga data y que requieren soluciones de alto nivel. La falta de límites claros entre comunidades, secciones de provincia y cantones han ocasionado una serie de conflictos.

Formalmente, las controversias limítrofes deberían ser solucionadas en una primera instancia por la Prefectura del Departamento conforme a lo establecido en la Ley de Unidades Político Administrativas a través de la instauración de un proceso en el que además deberán intervenir el Ministerio de Desarrollo Sostenible, las Prefecturas, el Instituto Geográfico Militar, el Instituto de Reforma Agraria y los Municipios inmersos en el problema.

¹² La legalidad de la demanda, según el INRA, se funda en lo establecido en el Artículo 252 del Reglamento de la Ley que establece la forma y contenido de las solicitudes.

¹³ En estos casos la demanda debe ser tramitada conforme a lo ordenado en los Artículos 276 al 284 del Reglamento de la Ley 1715.

¹⁴ La Disposición Transitoria Quinta de la Ley 1715 reconoce la posibilidad de que las tierras tituladas en lo proindiviso, a favor de comunidades y pueblos indígenas u originarios, puedan convertirse en TCO siempre y cuando sus titulares mantengan una cultura originaria, pero sobre todo, si es que así lo disponen.

La incógnita acerca de quién será el encargado de solucionar estos problemas después de haberse consolidado la TCO es habitual. Lamentablemente la respuesta puede ser confusa, más aún si recapitulamos lo señalado en el Artículo 171, inciso III de la Constitución Política del Estado donde se faculta a las autoridades naturales de las comunidades originarias a ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como forma de solución de conflictos en conformidad a sus costumbres y procedimientos. En resumen, después de concluido el procedimiento de titulación de la TCO, serán las autoridades originarias las encargadas de poner fin a los litigios que se susciten entre sus iguales.

No se trata de desmerecer la capacidad de las autoridades originarias del Jach'a Carangas, sino más bien de analizar las reales posibilidades que se tienen a este respecto. Decidir sobre límites es una tarea ardua, más aún en un ámbito territorial tan complejo, donde se juegan muchos intereses que pueden enfrentar a dos comunidades; la administración de justicia en este tipo de conflictos demandaría de la intervención de una repartición especializada estable, que pueda atender el problema de manera adecuada.

En el caso de instaurarse la TCO con el alcance territorial que se pretende y las atribuciones político administrativa jurisdiccionales que se buscan, la gestión judicial es sólo uno de los desafíos que deberán enfrentar los demandantes, puesto que existe toda una institucionalidad Estatal ya establecida que parecería contradecir lo que se pretende con la implementación de una Tierra Comunitaria de Origen de esas características. La norma vigente establece que las Tierras Comunitarias de Origen se regirán al interior de su territorio conforme a sus usos y costumbres. En ese marco ¿cuál será el papel de los municipios?, ¿qué actividad desarrollará la Prefectura?, ¿en qué quedan los juzgados ordinarios instalados en la zona?, ¿cuál será el rol de la Policía? Poder concordar el verdadero sentido que tiene el reconocimiento de las Tierras Comunitarias dentro de un Estado de Derecho, es uno de los desafíos pendientes del Derecho Agrario.

EL PROCESO DE SANEAMIENTO, UN ESPACIO DE CONCILIACIÓN

"El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria" (Art. 64. Ley 1715), lo que implica que a partir de la ejecución de este proceso se deberá esclarecer quiénes y bajo qué lógica jurídica ocupan la tierra. En la zona objeto de este estudio el proceso de saneamiento deberá dilucidar qué corresponde a cada quién. Por la complejidad de la situación jurídica de cada uno de los actores la tarea puede resultar muy difícil.

El primer paso para iniciar el proceso de saneamiento ya ha sido dado por el Jach'a Carangas. Sin embargo, la demanda como tal se encuentra en la etapa preliminar y debe proseguir su tramitación en la vía administrativa a partir de la emisión de una serie de Resoluciones indispensables para otorgar al proceso celeridad jurídica¹⁵. La solicitud del

¹⁵ Conforme a Ley se deberán emitir las siguientes Resoluciones: Resolución Determinativa de Área que tiene el propósito de: a) Determinar la superficie territorial de la demanda ubicándola en el mapa nacional y especificando sus límites y superficie; b) Instruir al Director Departamental para que ejecute el procedimiento de saneamiento en la zona ya especificada; c) Inmovilizar la zona cuando el caso así lo requiera a fin de precautelar los derechos de los habitantes de la Tierra Comunitaria de Origen; y d) Solicitar a la entidad estatal competente en asuntos indígenas y originarios para que realice la identificación de necesidades espaciales del pueblo recurrente.

A partir de la notificación de esta resolución, la gestión proseguirá en dos instancias. Por un lado, será el Director Departamental del INRA Oruro quien emita la respectiva Resolución Instructoria disponiendo la ejecución del Proceso de Saneamiento en la zona que, conforme a ley subsistirá en sus diferentes etapas hasta llegar a la titulación de la TCO en sujeción a lo dispuesto en el Artículo 169

Jach'a Carangas fue presentada con la idea de adquirir, vía dotación, una superficie de 2.491.913 hectáreas. Como ya mencionamos, la expectativa de obtener un territorio de esa magnitud podría estar relacionada con razones simbólicas y de autonomía territorial político administrativo indígena; no obstante, los problemas para alcanzar estas reivindicaciones se suman y han ido debilitando la solicitud del Jach'a Carangas desde el interior y fuera de ella.

Los plazos para la tramitación y conclusión de la demanda de la TCO Carangas ya están cumplidos, sin embargo, la solicitud se encuentra paralizada en su etapa inicial por razones que merecen ser expuestas ya que hacen al futuro de esta singular petición. En opinión de los responsables del INRA, la principal dificultad es la falta de dinero que pueda solventar la ejecución del proceso de saneamiento en una superficie tan amplia; el Estado no tiene recursos y los "países amigos" no están dispuestos a financiar una demanda con esas características. Recordemos que la insuficiencia de recursos es uno de los problemas que enfrenta el INRA, además de la debilidad institucional que ha limitado su gestión.

El hecho de que no se pueda contar con recursos propios para proseguir el trámite del Jach'a Carangas ha repercutido directamente en el ánimo de sus afiliados.

Bueno, ellos lo que plantean es que debe hacerse a nivel de Jach'a Carangas, que componen 8 provincias, pero la demanda no avanza. Aparte de eso a lo que sabemos es que no tiene un respaldo económico. Entonces Jach'a Carangas no expone en base qué quiere hacer con la demanda, en base a qué apoyo económico. Solamente van pasando los años, explicando, diciendo que se tiene que hacer a nivel de Jach'a Carangas para que tengamos la garantía de la tierra y territorio. El Jach'a Carangas ha sido muy demoroso en sus propuestas que nos hicieron conocer así como pueblos originarios y para hacer la TCO. Esto viene desde 1999, somos ahora 2004 unos 5 años y no se ha podido nada. (Leonardo Calle Pacajes, comunario de Lagunas)

Poco a poco la ilusión de reconstituir el territorio del Jach'a Carangas, que nació con tanta expectativa, se ha ido diluyendo en algunos sectores de su población.

En un principio inclusive Lagunas ha sido el primero en cumplir con los requisitos que ha exigido el Jach'a Carangas, pero de pronto, hemos ido analizando, nos hemos ido dando de cuenta y no es tanto como piensan los de Jach'a Carangas (...) por ello últimamente la Comunidad de Lagunas queremos hacerlo separadamente, así digamos por Comunidad. (Leonardo Calle Pacajes comunario de Lagunas)

Por ahora el proyecto del Jach'a Charangas se encuentra obstruido por una serie de contrariedades que vislumbran un futuro incierto. Al respecto, el INRA señala que una de las formas de viabilizar la demanda es realizar el trabajo de Pericias de Campo a nivel de los Ayllus dejando de lado la idea de trabajar únicamente el perímetro de la petición, en todo caso la decisión de dividir la demanda es una prerrogativa de los interesados. De cualquier

del Reglamento de la Ley 1715. Por otro lado, la Superintendencia Agraria elaborará el respectivo Informe de Necesidades Espaciales en coordinación con el solicitante, sobre la base de estudios de campo y/o informes técnicos, con el fin de cotejar las conclusiones de ese trabajo con los resultados del Proceso de Saneamiento.

Confrontar ambos resultados es una tarea que atinge al Director Nacional del INRA cuya finalidad no es otra que verificar si el territorio titulado en el Proceso de Saneamiento es o no suficiente para garantizar el desarrollo económico, social y cultural del Jach'a Carangas. En caso de verificarse que la superficie reconocida en el proceso de saneamiento es exiguo, deberá aplicar la compensación de tierras a favor del pueblo solicitante conforme lo prescrito en los Artículos 271 al 275 del Reglamento de la Ley INRA.

forma, la expectativa por ejecutar el saneamiento de tierras es evidente, ya que consideran que la seguridad jurídica que proporciona el título es necesaria e importante.

... creemos de que sería una garantía, una vez que hagamos nosotros la TCO, el saneamiento, la titulación con la TCO, entonces tendríamos una garantía, una seguridad de que nosotros estamos protegidos, creemos que la tierra estaría garantizado como dueños absolutos, como originarios. (Alejandro Choque H. Alcalde Municipal Curahuara de Carangas)

Los tres actores que intervienen en la zona plantean un gran desafío al proceso de saneamiento, puesto que la norma agraria deberá ser aplicada e interpretada de tal forma que sea capaz de comprender la esencia de cada uno de estos actores para que de esa manera se pueda emprender un proceso de saneamiento satisfactorio y eficiente. Por lo que esta labor no podrá realizarse sin antes analizar las motivaciones de los actores que intervienen en el territorio y las prerrogativas que la norma jurídica les otorga.

Entendiendo que el proceso de saneamiento, entre otras cosas, tiene la finalidad de titular las tierras que se encuentran cumpliendo la función económica-social o función social, promoviendo la conciliación de conflictos relacionados con la posesión de la propiedad agraria, tendría que ser el lugar de encuentro entre los actores que habitan el territorio a fin de transparentar y fortalecer su derecho propietario. Pero ¿qué ocurriría si en algún caso el conflicto de derechos que no puede ser solucionado por la vía conciliatoria? Formalmente deberá ser la Judicatura Agraria el órgano encargado de disipar las controversias relacionadas a la propiedad agraria. Sin embargo, la judicatura Agraria no tiene la suficiente competencia para dilucidar conflictos de esta naturaleza.

A partir de la promulgación de Ley del Medio Ambiente, la Ley Forestal, y la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria entre otras, la judicialidad de la Judicatura Agraria parecería estar restringida. La Ley del Medio Ambiente tiene el objetivo de proteger y conservar el medio ambiente y sus recursos, regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza¹⁶, este cuerpo legal junto a la Ley Forestal serían las normas que vigilan la actividad del Parque Nacional. Por su parte, el accionar de la Comunidad Lagunas y del Jach`a Carangas estarían regulados por la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A.). En caso de conflicto, la norma que debería regular la manera de solución de los mismos es la Ley del S.N.R.A. y conforme al régimen de supletoriedad, será el Código de Procedimiento Civil la norma que llene los vacíos que se identifiquen en el proceso, que dicho sea de paso, pueden ser muy variados si consideramos que no existe una norma procedimental vigente en el tema.

La dispersión de normas y la falta de una norma adjetiva son dos problemas que debe enfrentar la Judicatura Agraria y que develan la frágil jurisdicción y competencia del órgano encargado de administrar justicia en materia agraria.

¹⁶ Artículo 1ro. de la Ley N° 1333 de Medio Ambiente.