

4. Inventario de la problemática y los puntos de conflicto

Una vez establecido el marco general de contexto (tanto normativo, histórico, como socio-político), ahora se realizará un acercamiento más directo a la problemática, de modo que puedan identificarse con mayor precisión cuáles son los aspectos específicos que afectan a los derechos de los pueblos indígenas, en relación a la aplicación de la Ley INRA y el proceso de saneamiento de las Tierras Comunitarias de Origen.

Tomando en consideración que el caso de la CIRABO estaba referido a la “vulneración de los derechos colectivos por violación de la Ley 1715 y su Decreto Reglamentario No. 24784”²⁶ y que, además, esta misma demanda coincidía con las plataformas que el movimiento indígena y campesino de las tierras bajas del país fue haciendo llegar a consideración del gobierno,²⁷ para que finalmente sea atendida en el marco de la III Marcha

26 CIRABO. “Queja y denuncia por vulneración de derechos colectivos por violación de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y su Decreto Reglamentario 24784 por el Director Nacional del INRA y Director Departamental del INRA Beni”. Presentada al Defensor del Pueblo con fecha 6 de enero del año 2000.

27 Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas del Oriente boliviano. Manifiesto Indígena y Campesino por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales. CIDOB-CPESC-CIRABO-CPIB-APG-FUTCSC-FUTCP. Trinidad, Beni. 28 de abril del 2000. Pueblos indígenas, comunidades campesinas y colonizadores del Oriente boliviano., Plataforma de Demandas de la Tercera Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales. CPESC-CIRABO-FSUTCSC-FSUTTCP-FSUTCVD-FDCSC-Central Campesina de Guayaramerín. Riberalta, Beni. 9 de junio del 2000. CIDOB. Plataforma de propuestas de los pueblos indígenas de Bolivia. Bolivia Pluriétnica e invitación a participar de la Gran Asamblea Nacional de los Pueblos Indígenas de Bolivia. Carta – Plataforma enviada al Presidente Constitucional de la República, fechada en Santa Cruz el 20 de junio del 2000.

por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales; queda claro que no sería posible realizar un tratamiento adecuado y completo del asunto, si se realizase un análisis parcial y separado de ambos.

4.1 Demandas y logros de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales

En el presente acápite se hace una revisión y recuento de los principales problemas relacionados con el cumplimiento y aplicación de la Ley INRA y su reglamento, relacionándolos a las demandas planteadas por las organizaciones campesinas e indígenas de las tierras bajas del país.

Tomando en cuenta que la III Marcha Indígena y Campesina por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales,²⁸ ha implicado una significativa modificación del escenario normativo relacionado con la Ley INRA y su Reglamento, en primera instancia se realiza un recuento de los planteamientos iniciales formulados al gobierno; luego se revisarán las modificaciones y el alcance de los acuerdos establecidos; para posteriormente desarrollar aquellos otros aspectos que no han sido contemplados, pero que han estado afectando a un cumplimiento y aplicación correctas de dicho marco normativo.

4.1.1 El proceso de organización, los planteamientos y las demandas de la III Marcha

Antes de realizar el punteo de los aspectos fundamentales planteados al gobierno, es importante tomar en cuenta que dichas demandas siguieron un proceso de maduración desde 1996, en que se aprueba

28 La realización de la III Marcha fue antecedida por pronunciamientos y la realización de una Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas de Bolivia, GANPI, (realizada en Santa Cruz en la segunda quincena de junio del año 2000), que dieron lugar a una Plataforma de Propuestas concertada por el conjunto de organizaciones representativas de los pueblos indígenas del país.

La III Marcha se inició el 28 de junio del 2000 en Pando; al llegar a la ciudad de Santa Cruz, dio lugar a la firma de un primer Convenio con el gobierno en el marco de la GANPI. Sin embargo, continúa su trayecto, concluyendo el 15 de julio del mismo año en Montero, con la firma de un segundo Convenio de 19 puntos, que es el instrumento fundamental de referencia de este trabajo.

la Ley INRA y sucesivamente se van poniendo en vigencia Decretos Supremos y otros instrumentos administrativos emitidos por el propio INRA, cuya aplicación, cumplimiento y/o aprobación son cuestionados por entender que afectan los derechos de pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas y aun el propio marco legal y normativo del país. Es el caso por ejemplo, del Decreto Reglamentario de la Ley INRA de julio de 1997,²⁹ cuyo texto es aprobado sin atender y contraviniendo acuerdos y consensos establecidos en el marco de la Comisión Agraria Nacional (CAN); pero que además es emitido pocos días antes de iniciarse la III Marcha.³⁰

Es sobre la base de este marco de preocupación y rechazo que las organizaciones indígenas y campesinas fueron estructurando lo que finalmente constituyó la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales, que se inició el 28 de junio en Cobija, Pando.

Secuencialmente los pasos que se dieron en el proceso de movilización, fueron:

- El 28 de abril del año 2000, en documento denominado Manifiesto Indígena y Campesino por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales, firmado en Trinidad, Beni, las organizaciones CPESC-CIRABO-CPIB-APG-FSUTCSC y FSUTCP, ponen en conocimiento del Gobierno 18 puntos de demanda que debían ser respondidos en un plazo de 30 días, al cabo de los cuales se anunciaba la realización de una Marcha hacia la sede de Gobierno.
- Cumplido el plazo anterior y sin haber recibido ninguna respuesta, en fecha 9 de junio del mismo año, en la ciudad de Riberalta, Beni, nuevamente se reúnen las organizaciones CPESC-CIRABO-FSUTCSC-FSUTCP-FSUTCVD-FDCSC y la Central Campesina de Guayaramerín. En esa misma fecha envían al Presidente de la República la “Plataforma de Demandas de la Tercera Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales”, conteniendo 31 puntos y anunciando el 28 de junio como fecha de inicio de la marcha.
- Junto a ello, sobre la base de un proceso preparatorio para que los pueblos indígenas que forman parte de la CIDOB participaran en

29 D.S. No. 24784 de 31 de julio de 1997.

30 D.S. No. 25763 de 5 de mayo del 2000, que es publicado y puesto en vigencia por la Gaceta Oficial de Bolivia el 22 de junio del mismo año.

las iniciativas del Diálogo Nacional que estaba impulsando el gobierno; desde fines del mes de mayo hasta el 15 de junio, las 7 regionales efectuaron asambleas extraordinarias en cada una de sus sedes, con el propósito de preparar una plataforma hacia la realización de la Gran Asamblea Nacional de los Pueblos Indígenas de Bolivia (GANPI). Dichas asambleas regionales anunciaron que de no llegar a consensos satisfactorios con el gobierno en el marco de la realización de la GANPI, sus organizaciones regionales participarían de la marcha anunciada.

- Producto del anterior proceso, en fecha 20 de junio del 2000, la CIDOB hizo llegar al Presidente de la República, la “Plataforma de Propuestas de los Pueblos Indígenas de Bolivia-Bolivia Pluriétnica” y la invitación a participar de la Gran Asamblea Nacional de los Pueblos Indígenas de Bolivia. Este documento que recoge las propuestas de más de 1.000 autoridades de las 7 regionales de la CIDOB, plantea demandas en 6 áreas: territorio y recursos naturales; identidad y desarrollo indígena; salud; educación; reformas a la Constitución Política del Estado y otras leyes y; fortalecimiento organizativo. Se trata de un documento de 26 páginas.
- Sobre la base del conjunto de planteamientos elaborados y de común acuerdo con las organizaciones indígenas que impulsaban la marcha, la CIDOB adelantó la GANPI. Esta asamblea nacional se realizó entre el 3 y 5 de julio. Los días 6 y 7 del mismo mes se hicieron presentes ministros del gobierno para atender las demandas planteadas. A medida que se realizaban las negociaciones, en cuya plataforma se incluyeron los 31 puntos presentados el 9 de junio por las organizaciones marchistas, cientos de campesinos e indígenas iban llegando a la ciudad de Santa Cruz, provenientes de los departamentos de Beni y Pando.
- Al final del 7 de julio, la GANPI firma un acuerdo con el Gobierno, cuyo contenido es cuestionado por las organizaciones de Santa Cruz y el norte amazónico (salvo la CIRABO, que considera que su principal demanda relacionada con la conversión de las barracas gomero-castañeras en concesiones forestales había sido atendida). El rechazo y cuestionamiento al acuerdo de la GANPI (principalmente firmada por la dirigencia de la CIDOB), provoca el abandono de la reunión y la decisión de continuar en la Marcha

- (inclusive a pesar de los intentos de soborno por parte de autoridades de gobierno que se registraron en la prensa)³¹.
- Esta decisión hizo que la Marcha llegara hasta la localidad de Montero, donde el 15 de julio se firmó un nuevo acuerdo de 19 puntos, denominado “Convenio Suscrito entre el Gobierno Nacional y Organizaciones Indígenas, Campesinas y de Colonizadores del Oriente Boliviano”.
 - Debe mencionarse que aun cuando ambos acuerdos con el Gobierno tienen básicamente el mismo contenido,³² en el caso del Acuerdo de Montero, al margen de la modificación del Reglamento de la Ley INRA que no había sido incluida en el acuerdo de la GANPI, se precisan y concretan plazos y compromisos cuya garantía de cumplimiento es encomendada a la Iglesia Católica, el Defensor del Pueblo y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, quienes se constituyen en garantes de dicho Convenio.

Ahora bien, para establecer los reales alcances y logros de este último Convenio, a continuación se realiza un balance de los planteamientos y reivindicaciones formulados en el documento denominado

31 El hecho de que se haya producido el desconocimiento del acuerdo firmado en el marco de la GANPI y que varias organizaciones de campesinos e indígenas hayan decidido continuar con la Marcha, marcó un distanciamiento entre las organizaciones regionales de los pueblos indígenas y la dirigencia nacional de la CIDOB (en la que mucho tuvo que ver la intervención gubernamental y los intentos de soborno u ofrecimientos realizados, que se denunciaron públicamente). Sin embargo, si bien en ese momento se pudo advertir más que una diferencia de criterios entre ambos niveles organizativos indígenas de las tierras bajas; ello no representó una fractura ni una división con las características que suele adquirir en la región occidental del país. En ese momento, aunque se pudo apreciar un desmarque, ello no derivó en una división de la organización para crear una paralela. Las organizaciones indígenas de las tierras bajas, optaron por mantener latentes sus diferencias en aras de la unidad de su organización matriz. Podría decirse que en ese momento prefirieron convivir con diferencias internas, antes que dividir a la organización.

32 Para contar con un análisis comparativo más amplio de los acuerdos de la GANPI y Montero, ver: CEJIS. Separata. Edición especial de la revista Artículo Primero. *Tercera Marcha Indígena, Campesina y de Colonizadores por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales*. Santa Cruz de la Sierra. Agosto 2000. Año 4. No. 9. 44 pp.

“Plataforma de Demandas de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales”, cuyo contenido (de 31 puntos) finalmente se concreta con la firma del Convenio de Montero arriba mencionado (19 puntos). Los planteamientos y demandas fueron las siguientes (cuya forma de presentación y ordenamiento ha sido reorganizado para una mejor comprensión y desarrollo de la argumentación):

- La *anulación y abrogación* de las siguientes disposiciones legales y normas administrativas:
 - a) D.S. 25532 (denominado como barraquero) de conversión voluntaria de barracas gomeras y castañeras del norte amazónico, en concesiones forestales no maderables.
 - b) D.S. 25783 por el que se amplía el plazo de conversión voluntaria de barracas gomeras y castañeras en concesiones forestales no maderables.
 - c) D.S. 24773 que establece el procedimiento de concesiones de uso de tierras fiscales para fines de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo.
 - d) Resolución Administrativa 098/99 del INRA, por la que se aprueba un procedimiento especial para la declaración de tierras fiscales disponibles para concesiones.

- La *aprobación y promulgación* de disposiciones en favor de un proceso de saneamiento ágil, transparente y legalmente justo:
 - a) Nuevo Reglamento de la Ley Agraria cuyo texto corresponda a los consensos alcanzados en la Comisión Agraria Nacional (CAN). Ello implicaba la anulación del artículo 236 (que exoneraba del cumplimiento de la Función Económico Social (FES) a propiedades menores de 500 has.) y la modificación del Artículo 388 (relativo al saneamiento de tierras presuntamente fiscales).
 - b) Norma técnica para la verificación y apreciación del cumplimiento de la FES de los predios en el proceso de saneamiento de tierras, que sea consensuada en la CAN y coincida con el reglamento (nuevo) de la Ley INRA también consensuado.

- c) Normatividad metodológica consensuada con las organizaciones indígenas para la realización de los Estudios de Identificación de Necesidades Espaciales que realiza el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO)³³ y a través del cual se determina la superficie recomendada para constituir una TCO.
- d) Asignación de fondos provenientes del HIPC II para atender las necesidades de saneamiento y titulación de comunidades indígenas, campesinas y colonizadoras.
- e) Títulos ejecutoriales definitivos de las TCO Monte Verde, Lomerío, Yuracaré y TIM II, con resolución de compensación donde correspondiese.
- f) Títulos ejecutoriales de tierras correspondientes a sindicatos campesinos y colonizadores, cuyos procesos de saneamiento cuenten con pericias de campo.
- g) Resoluciones (y ejecución de las mismas) de desalojo y lanzamiento de los asentamientos ilegales al interior de las TCOs.
- h) Reprogramación del proceso de saneamiento y titulación de todas las TCOs, que garanticen simultaneidad de su ejecución y una titulación con término improrrogable (1 año).
- i) Resoluciones Administrativas del INRA, declarando áreas de saneamiento simple de oficio o CAT-SAN, en favor de campesinos y colonizadores, a varias provincias de Santa Cruz, en la que se garantice la gratuidad del procedimiento para pequeñas propiedades y propiedades comunitarias. En los casos que correspondiere se excluirá las áreas de SAN-TCO de pueblos indígenas que ya se encuentren en proceso de trámite.

33 Durante la gestión gubernamental del periodo 97 - 2002, en sustitución del VAIPO se conformó el Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO), que a pesar de haber supuesto la jerarquización de la problemática indígena y campesina en los asuntos y la preocupación gubernamental; sin embargo, en vez de favorecer y priorizar la definición de políticas y estrategias nacionales que atiendan a dichos sectores, optó por actuar de intermediario en los sucesivos conflictos y movilizaciones planteados a nivel nacional. Ese nuevo Ministerio asumió las responsabilidades que anteriormente le correspondían al VAIPO, en lo relacionado a los Estudios de Necesidades Espaciales requeridos en el proceso de saneamiento de TCOs. Sin embargo, para evitar confusiones y respetar la denominación de la antigua entidad encargada de dicha responsabilidad según está establecido aún en las normas agrarias en vigencia, mantendremos la denominación de VAIPO.

- j) Resoluciones Administrativas del INRA, para los departamentos de Pando, Beni y Norte de La Paz, declarando área de saneamiento simple de oficio, o CAT-SAN, o SAN-TCO si es el caso, garantizando gratuidad del procedimiento para comunidades campesinas, pueblos indígenas y pequeños propietarios.
- k) Decreto Supremo que establezca que el Estado asumirá el costo de la elaboración de los Planes de Ordenamiento Predial en pequeñas propiedades de campesinos y colonizadores, tierras comunitarias y TCOs, garantizando la gratuidad a los interesados.
- l) Decreto Supremo concertado con organizaciones indígenas y campesinas, en el que se reglamente los procedimientos de consulta, concertación y participación, previstos en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Ley 1257. (principalmente relacionado a proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables).
- m) Resoluciones de los Poderes Ejecutivo y Judicial, que definan la declinatoria de competencia de autoridades administrativas, judiciales y policiales para resolver amparos administrativos y acciones judiciales contra campesinos, indígenas y colonizadores por disputas de tierras y acceso a los recursos naturales.
- n) Instrumentos de reconocimiento y aprobación de las personalidades jurídicas de los diversos niveles representativos de las organizaciones de campesinas, indígenas y colonizadores, que además deban cumplir con los requisitos de celeridad y gratuidad.
- o) Declaratoria de caducidad de las concesiones forestales en las áreas superpuestas con TCOs (de acuerdo a lo dispuesto por la Ley INRA, Forestal y resoluciones administrativas de conversión).
- p) Ley del recurso agua y ley de conservación de la biodiversidad, en los términos que fueron concertados dichos instrumentos con la CIDOB, CSUTCB y CSCB.
- q) Ley de Necesidad de Reforma Constitucional, que sea concertada con las organizaciones campesinas e indígenas, esté de acuerdo a un contenido mínimo propuesto por estas organizaciones y mantenga las conquistas y derechos ya consagrados legalmente en favor de esos sectores sociales.

- *Medidas y acciones complementarias de gobierno* (que no están necesariamente vinculadas al cumplimiento y aplicación de la Ley INRA y su Decreto Reglamentario):
 - a) Suspender la contratación de empresas para la ejecución del saneamiento de TCOs, tierras comunitarias campesinas y de colonizadores.
 - b) Redelimitación de las Reservas de El Chore, Iténez y Parque Nacional Amboró de acuerdo a propuestas presentadas y previa suscripción de convenios de co-administración con las organizaciones campesinas e indígenas interesadas.
 - c) Reestructuración integral del INRA, con contratación de todo el personal técnico y profesional, bajo un sistema transparente de concurso de méritos y selección.
 - d) Creación de un fondo de fomento y riesgo productivo para comunidades indígenas, campesinas y colonizadoras, con recursos del HIPC II.
 - e) Condonación y reprogramación de deudas de pequeños productores campesinos, indígenas y colonizadores, condonando intereses corrientes y penales y rebajando intereses de reprogramación. Destinar los recursos financieros de la reactivación productiva a la otorgación de nuevos créditos en condiciones blandas y de largo plazo.
 - f) Levantamiento de embargos y toda medida judicial precautoria tomada contra pequeños propietarios campesinos, indígenas y colonizadores que tengan deudas con el sistema financiero nacional.
 - g) Creación de mercados campesinos administrados por sus organizaciones representativas.
 - h) Modificación el Código de Minería bajo las siguientes características:
 - Que sea realizada en concertación con organizaciones indígenas, campesinas y colonizadores;
 - Que incorpore derechos preferentes para dichos sectores para la explotación de minerales existentes en sus tierras;
 - Que regule el proceso de consulta y concertación, en correspondencia a lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT, para proceder a la otorgación de concesiones a terceros;

- Que se reconozca en favor de los sectores campesinos, indígenas y colonizadores una participación directa en los beneficios económicos generados por la explotación minera realizada en sus tierras.
- i) Modificar la Ley Forestal y sus normas reglamentarias y técnicas, flexibilizando las condiciones y requisitos para obtener permisos de desmonte y la elaboración y presentación de planes de manejo que se exigen a pequeños propietarios, campesinos, indígenas y colonizadores.

4.1.2 Acuerdos y resultados del Convenio de Montero de 15 de julio de 2000³⁴

La firma del Convenio de Montero implicó la anulación de diversas normas que afectaban los intereses de campesinos e indígenas de las tierras bajas y que estaban claramente orientadas a beneficiar a sectores minoritarios pero poderosos. Dicho Convenio también provoca la modificación del Reglamento de la Ley INRA (que acababa de ser publicada en la Gaceta Oficial) y promueve la inmediata aprobación de medidas que, por mucho tiempo habían sido desatendidas. Sin embargo y al mismo tiempo, esas conquistas fueron relativizadas, porque otros aspectos –no menos trascendentes– no merecieron atención y aún todavía continúan en la agenda de cumplimiento.

Veamos con más detalle los alcances y resultados del Convenio de Montero:

- *Anulación y derogatoria de disposiciones legales y normas administrativas:*

34 El cumplimiento de los acuerdos del Convenio de Montero ha tenido seguimiento por parte de las 3 instituciones garantes. Sin embargo del tiempo que ello tomó y a pesar de las múltiples reuniones regionales (en las que discutieron aspectos principalmente relacionados con el saneamiento de tierras en la región Oriental) y otras tantas que se efectuaron en la sede de Gobierno (Presidencia de la República) con los ministros firmantes; no ha sido posible que dicho Convenio sea cumplido en su totalidad.

- a) El D.S. 25838 de 10 de julio de 2000, abroga los D.S. 25532 y 25783 que establecían la conversión voluntaria de barracas gomeras y castañeras de la región amazónica del país, en concesiones forestales de productos no maderables.
 - b) Se emite Resolución Administrativa 088/2000 de 7 de julio, por la cual se revoca la Resolución Administrativa del INRA 098/99, referida al procedimiento para la certificación de disponibilidad cierta de tierras fiscales para concesiones forestales, conservación de la biodiversidad, investigación y ecoturismo. Adicionalmente, el D.S. 25848 de 18 de julio de 2000, aprueba modificaciones al Reglamento de la Ley INRA, en cuyos artículos también existen disposiciones relativas a la certificación de disponibilidad de tierras fiscales para la otorgación de concesiones.
 - c) El D.S. 25848 incluye la modificación del Art. 388 del Reglamento de la Ley INRA (cuyo texto anterior permitía que el INRA continuara declarando tierras fiscales disponibles para concesiones sin saneamiento previo) y puede asumirse que subsana y corrige la impugnación realizada al D.S. 24773. Sin embargo, en el Convenio no hay ninguna referencia expresa a la demanda de derogatoria de este D.S. que se planteó en el punto 6 de la Plataforma. Dicho Decreto Supremo establecía el procedimiento de concesiones de uso de tierras fiscales.
- Aprobación y promulgación de normas y disposiciones regulatorias:
 - a) Decreto Supremo No. 25848 de 18 de julio de 2000, por el cuál se modifica el Decreto Reglamentario de la Ley INRA en el que:
 - Se modifica el Art. 236, determinando que para la titulación de predios de hasta 500 has. debe cumplirse con la FES, al menos en un 50% de su superficie.
 - El Art. 388 es modificado en su totalidad y se establece que la certificación de libre disponibilidad para concesiones, sólo puede emitirse cuando haya concluido el proceso de saneamiento, se cuente con dictamen de la CAD respectiva sobre la modalidad de distribución y no existan solicitudes de dotación sobre el área fiscal.

- Se abroga el literal h) del párrafo II del Art. 261. Esta abrogación elimina la atribución de recomendar la superficie a ser dotada a las TCO, que realizaba el VAIPO en los Estudios de Necesidades Espaciales.
- Se dispone que los recursos provenientes del pago por adjudicaciones, sean destinados al saneamiento.
- Se define que el Estado asumirá el costo de elaboración de los Plan de Ordenamiento Predial (POP) para campesinos, colonizadores y TCOs, y que mientras éstos se elaboran y aprueban, no serán exigibles para la otorgación de derechos forestales y de otros trámites en los que sean requeridos.
- Fijando el plazo de un año para su ejecución, se determina como área de SAN-SIM de oficio a todo el departamento de Pando, la Provincia Vaca Diez en Beni, el Municipio de Ixiamas en la Provincia Iturralde del departamento de La Paz y la Provincia Gran Chaco del departamento de Tarija.
- Se elimina la fase de Exposición Pública de resultados en el proceso de SAN-TCO, lo que buscaba reducir plazos y pasos para facilitar la emisión de los títulos definitivos de TCO. (Es importante mencionar que esta disposición fue impugnada ante el Tribunal Constitucional de la Nación, aprobándose el recurso y declarándolo como inconstitucional. La Exposición Pública está expresamente estipulada en la Ley INRA y un Decreto Supremo no podía cambiar la norma).
- Se ordena emitir resoluciones declaratorias de inexistencia de títulos ejecutoriales y procesos agrarios en trámite que no cursen en los registros del INRA y poner el hecho en conocimiento del Ministerio Público.
- Se define (en bolivianos 0,10 por has.) el límite máximo al valor concesional para adjudicación de tierras a colonizadores individuales y su aplicación se extiende a todas las áreas que hayan concluido el proceso de saneamiento.
- Finalmente se autoriza al Director Nacional del INRA para la expedición de resoluciones de saneamiento.

Como se puede observar, con la aprobación y vigencia del Decreto Modificatorio 25848 del Reglamento de la Ley INRA,

- no solamente se corrigen las impugnaciones a los Arts. 236 y 388, sino que también se atienden los puntos 1, 2, 7, 8, 9, 13 y 18 de la Plataforma.
- b) Se emite el D.S. 25839 de 12 de julio de 2000, que levanta la prohibición de asentamientos y consolida las propiedades campesinas dentro de la Reserva del Chore, Provincia Ichilo del departamento de Santa Cruz, a través y previo cumplimiento del saneamiento y titulación de las mismas.
 - c) D.S. 25847 de 18 de julio de 2000, por el que se precisan normas regulatorias referidas a desmontes y quemas controladas, determinando que el plan de trabajo de desmontes no será exigible para pueblos, comunidades indígenas y campesinas y colonizadores individuales, cuando se trate de superficies menores a 5 ha. Los costos del mencionado plan deberán ser cubiertos por FONABOSQUE, BOLFOR y PAFBOL.
 - d) D.S. 25849 de 21 de julio de 2000, por el que se crea el Fondo de Reactivación Productiva y de Manejo de Recursos Naturales a ser administrado por FONDESIF, por un monto de 10 millones de dólares, a favor de los pequeños productores campesinos, colonizadores e indígenas.
 - e) Resolución Ministerial del Ministerio de la Presidencia No. 035/2000 de 14 de julio, instruyendo procedimientos que faciliten (con celeridad y gratuidad) la otorgación de personalidades jurídicas a los diversos niveles organizativos de representación de campesinos, colonizadores e indígenas. Esta Resolución Ministerial buscaba resolver las múltiples denuncias planteadas por las organizaciones sociales, en sentido de que los trámites estaban siendo demorados y se producían diversos tipos de trabas en su otorgación.
 - f) Instructivo del Ministerio de la Presidencia de 14 de julio, a Prefectos, Sub prefectos y Corregidores para la ejecución de resoluciones de desalojo que emita el INRA, para asentamientos ilegales en TCOs.
 - g) Antes de la firma del Convenio de Montero y mientras continuaba la Marcha y las negociaciones, el INRA emitió una serie sucesiva de Resoluciones Administrativas que buscaban responder a las demandas de campesinos, indígenas y colonizadores del Oriente. Aunque el conjunto de estos instrumentos,

luego es recogido en el Decreto Supremo modificatorio del Reglamento de la Ley INRA al que se hace referencia anteriormente, ello muestra la falta de autoridad, seriedad y responsabilidad técnica de esta institución, que decide emitir cuanta Resolución Administrativa se le exija, reconociendo de este modo las deficiencias y procedimientos inadecuados que estaba aplicando en el proceso de saneamiento. Las resoluciones a que hacemos referencia son:

- Resolución Administrativa 078/2000 del INRA de 15 de junio, por la que determina área de saneamiento simple de oficio al departamento de Pando, Provincia Vaca Diez del Beni y el municipio de Ixiamas en el departamento de La Paz; y cuyo contenido es ratificado y precisado en el Decreto Supremo Modificadorio del Reglamento de la Ley INRA.
- Resolución Administrativa 079/2000 del INRA, de 19 de junio, que establece una superficie de *hasta* 500 has. por familia, para fines de dotación en comunidades campesinas extractivistas de la región amazónica y previa ejecución del saneamiento.
- Resolución Administrativa 087/2000 de 7 de julio, que corrige la anterior, quitando el término “hasta” (considerado como limitativo) y fija la superficie de 500 has. para la dotación de tierras a familias extractivistas en el norte amazónico.
- Pocos días después, en fecha 13 de julio, el mismo Director del INRA emite Resolución Administrativa 096/2000, que complementa la base legal de la anterior Resolución (078/2000), con el Artículo 70 de la Ley INRA, de modo que pueda facilitarse la realización del SAN-SIM de oficio.
- En fecha 7 de julio, se emite la Resolución Administrativa 088/2000, por la que se deja sin efecto la cuestionada 098/99, relacionada con el procedimiento para la certificación de disponibilidad cierta de tierras fiscales para concesiones forestales, conservación de la biodiversidad, investigación y ecoturismo.

h) Entrega de Informe de Necesidades Espaciales (VAIPO), de TIM II (que corrige el anterior informe y recomienda la titulación

de 400.000 has.) y de Lomerío (cuya superficie recomendada para titulación llegó a 380.000 has. que, Convenio de por medio, supera la originalmente demandada). Ambos Informes fueron entregados en la misma fecha de suscripción del Convenio.

- *Compromisos adicionales establecidos en el Convenio:*
 - a) Proceder a la institucionalización del INRA, sobre la base de la contratación de una empresa especializada. Continúa en la agenda de demandas.
 - b) Acordar plazos para la titulación de procesos agrarios en ejecución por parte del INRA Santa Cruz, con la inclusión de 4 profesionales designados por las organizaciones campesinas y de colonizadores. En mayo de 2001, todavía persistían problemas en la titulación de procesos agrarios en trámite de la regional de Santa Cruz, a pesar de los cronogramas de trabajo establecidos previamente.
 - c) Buscar recursos económicos para el proceso de saneamiento de oficio en los departamentos de Pando, Beni (con prioridad Prov. Vaca Diez), Santa Cruz, Provincia Gran Chaco de Tarija y municipio de Ixiamas de la Provincia Iturralde de La Paz. El gobierno tiene plazo de 1 hasta 3 años para concluir el proceso de saneamiento en las regiones mencionadas.
 - d) A 10 días de la suscripción del Convenio (18 de julio de 2000), se debía dictar la Resolución de Dotación y Titulación de las TCO Monteverde y Lomerío. Luego de sucesivos plazos incumplidos se emitió las Resoluciones Determinativas correspondientes; sin embargo su titulación ha sido impugnada por terceros al Tribunal Agrario Nacional (TAN), lo cual ha retrasado el proceso.
 - e) A 50 días de la suscripción del Convenio (18 julio de 2000), se debía dictar la Resolución correspondiente para la TCO TIM II. El INRA ha dotado y titulado una parte del territorio demandado. La superficie restante para titulación todavía debe esperar plazos de Ley y la no presentación de impugnaciones por parte de terceros, antes de proceder a su titulación.
 - f) En el mes de agosto del año 2000, se debía dictar Resolución correspondiente para la titulación de la TCO Yuracaré. Como

ha sido de conocimiento público, la Resolución de Dotación y Titulación de la TCO Yuracaré ha sido emitida y entregada en la ciudad de Cochabamba varios meses después del plazo fijado, situación que provocó el resurgimiento de conflictos de delimitación territorial entre los departamentos de Beni y Cochabamba.

- g) Entregar los informes de necesidades espaciales del VAIPO de otras TCOs, de acuerdo a lo convenido con la CIDOB. El INRA deberá pronunciar su conformidad con los mismos. El VAIPO ha cumplido con la entrega de los estudios de necesidades acordados con la CIDOB.
- h) Aprobar en fecha 21 de julio un Proyecto de Decreto Supremo referido a la creación de un fondo de reactivación productiva y manejo de recursos naturales, conforme establece la Ley de Reactivación Económica, destinando recursos exclusivos para pequeños productores indígenas, campesinos y colonizadores, de acuerdo a un contenido mínimo consensuado que es parte del convenio firmado. El decreto comprometido ha sido emitido con el No. 25850, y el año 2001 continuaban las negociaciones para operativizar el acceso y desembolso en condiciones favorables a los pequeños productores campesinos, indígenas y colonizadores.
- i) A 10 días de la suscripción del Convenio (18 de julio de 2000), debía aprobarse el Proyecto de Decreto Supremo referente a la flexibilización de normas para la realización de desmontes y quemas controladas, por parte de indígenas, campesinos y colonizadores. Se ha cumplido con la emisión de D.S. 25847 de 18 de julio de 2000 que especifica las regulaciones correspondientes a este tema. Sin embargo, inclusive en mayo del 2001 existían denuncias en sentido que el Superintendente Forestal de Santa Cruz, no solamente no daba cumplimiento al D.S., sino que había emitido una Resolución Administrativa que iba en contra de dicho Decreto.
- j) Propiciar la inclusión de un reglamento (de acuerdo al punto 20 de la Plataforma) de procedimientos para consulta, concertación y participación, tal cual se prevé en el Convenio 169 de la OIT (ratificado por Ley 1257), en favor de pueblos indígenas y campesinos, cuando se discuta la aprobación de la Ley de

Necesidades de Reforma de la Constitución. En mayo de 2001, personeros gubernamentales se comprometieron a que el gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de la Presidencia emita un Decreto Supremo regulatorio al efecto. En lo que corresponde a la Superintendencia de Minas, su titular rechazaba cualquier posibilidad de suspender la otorgación de concesiones mineras (a pesar de lo establecido en el Art. 15 del Código Minero), hasta tanto no exista una disposición reglamentaria del Convenio 169 de la OIT.

- k) Se ratificó el convenio suscrito en octubre de 1998 entre el gobierno y las organizaciones indígenas.
- l) Propiciar ante el Ministerio de Educación, la promulgación de un Proyecto de Decreto Supremo referido al reconocimiento del idioma bésiro del pueblo Chiquitano. Propiciar la resolución ministerial que reconozca la Academia Chiquitana del idioma Besiro. El decreto correspondiente ha sido aprobado por el Ministerio de Educación, incluyendo además otras lenguas originarias. Sin embargo, la conformación de las academias de la lengua que están estipulados en la parte resolutive del D.S., no se habían concretado.
- m) Propiciar una reunión con el Director Nacional del SERNAP, para analizar los mecanismos que permitan ser parte de la administración del Parque Amboró, por parte de las comunidades campesinas. Producto del acuerdo firmado en septiembre con la CSUTCB, se ha aprobado un Decreto Supremo que establece el sistema de coadministración de las áreas protegidas. La emisión del D.S. 25925 no contiene la reglamentación necesaria para hacer efectiva la coadministración de las Áreas Protegidas. El Poder Ejecutivo se comprometió aprobar el Decreto Reglamentario respectivo para mediados del año 2001, que debía ser consensuado con las organizaciones de campesinos, indígenas y colonizadores.
- n) Realizar gestiones ante el Superintendente de Minas, para que suspenda la otorgación de concesiones mineras en TCOs, comunidades campesinas e indígenas, colonizadores, Parques y otras áreas protegidas, mientras se modifique el Código de Minería en el Parlamento. La Superintendencia de Minas ha cerrado toda posibilidad de suspender la otorgación de conce-

siones, hasta tanto no se modifique el Código Minero; pero también se resiste a dar cumplimiento a lo establecido en el Art. 15 del mismo Código, arguyendo que no existe reglamentación para la aplicación del Convenio 169 de la OIT.

4.1.3 Aspectos de la Plataforma Indígena-Campesina no considerados en el Convenio de Montero de la III Marcha

Desde la perspectiva de las demandas de las organizaciones campesinas, indígenas y de colonizadores de las tierras bajas, los logros conseguidos con la firma del Convenio anteriormente revisado no son desdeñables, dado que lograron cambios en varias de las disposiciones y normas referidas al proceso de saneamiento de tierras y el cumplimiento de la Ley INRA.

Es conveniente sin embargo sintetizar aquellos aspectos que no han sido considerados en la firma del Convenio con el gobierno, puesto que en adelante es previsible que vuelvan a ser planteados.

Los aspectos que no fueron considerados en el Convenio son:

- El establecimiento y aplicación de *normas técnicas para la verificación y apreciación del cumplimiento de la Función Económico Social* de los predios que se encuentren en proceso de saneamiento. Es innegable que uno de los motivos principales por el que se discute la transparencia, el incumplimiento de normas, así como el favorecimiento de intereses de grandes latifundistas, está precisamente relacionado con este aspecto. Con la modificación del Decreto Reglamentario de la Ley INRA se ha realizado un avance inicial; sin embargo, queda el desafío fundamental para precisar y detallar los pasos para la medición de la FES en los diversos tipos de propiedad agraria.
- La definición y aplicación de *normas metodológicas para la realización de los estudios de Identificación de Necesidades Espaciales* que realiza el VAIPO. Aunque las modificaciones realizadas al Decreto Reglamentario de la Ley INRA han quitado la atribución del VAIPO de recomendar la superficie de dotación para las TCO; es evidente que estos estudios deben ser realizados bajo una norma técnica y metodológica concertada, de modo que se evite el riesgo de arbitrariedades y una toma de decisiones al margen de lo legal y técnicamente establecido. No debe olvidarse que este instrumento

ha sido un mecanismo recurrente para reducir drásticamente las superficies de TCO originalmente solicitadas, pero también se los ha utilizado desde el Estado para establecer negociaciones y pactos entre partidos políticos con algunos dirigentes indígenas.

- La *reprogramación nacional del saneamiento y titulación de TCO, así como el SAN-SIM de oficio*, estableciendo la simultaneidad de su ejecución. Tomando en cuenta el ritmo y la muy insuficiente cantidad de titulaciones realizadas en el proceso de saneamiento que lleva adelante el INRA en las tres modalidades, es evidente que será poco probable que cumpla con los plazos establecidos en la Ley y su Reglamento. Ello implicaría crear un vacío legal y favorecer la inseguridad jurídica, puesto que al cabo de los 10 años establecidos para concluir este proceso a nivel nacional, no se podrá establecer si las tierras no saneadas son de dominio de la Nación o de quién.
- La *asignación de fondos* provenientes del HIPC II que atiendan las necesidades de *saneamiento y titulación de tierras para comunidades campesinas, indígenas y de colonizadores* y, principalmente, viabilicen su celeridad y cumplimiento en los plazos establecidos por ley. Según el INRA, uno de los factores fundamentales que está impidiendo que el proceso de saneamiento se cumpla en los términos y plazos establecidos es la falta de presupuesto. Tomando en cuenta los conflictos ya provocados (cuya gravedad suma varios muertos y heridos en diversas regiones del país), la inseguridad jurídica existente y las implicaciones que podría contraer para toda la política agropecuaria y forestal, parece claro que éste es un aspecto que debería merecer prioridad nacional (independientemente del origen de los fondos).
- Aprobación de *resoluciones orientadas a la declinatoria de competencia* para que autoridades administrativas, judiciales y policiales, se abstengan de atender y menos resolver amparos administrativos y acciones judiciales contra campesinos, indígenas y colonizadores *por disputas de tierra y de acceso a los recursos naturales*. Una de las fuentes principales de atropellamiento, discriminación y, principalmente, favorecimiento de grandes intereses en las regiones orientales de tierras bajas del país, ha sido precisamente este rol que se han atribuido autoridades cuya competencia legal es cuestionada (especialmente policiales y de las Prefecturas).

Aunque en el curso del seguimiento al cumplimiento del Convenio, se han adelantado gestiones, instructivos ministeriales y alguna iniciativa adicional que impida estos atropellamientos; es evidente que este aspecto debería ser considerado más a profundidad, de modo que se puedan generar soluciones de fondo. No es posible ignorar el conflicto de competencias que existe entre el INRA y la Judicatura Agraria, que ya ha provocado varios y serios problemas, cuando jueces agrarios proceden a emitir resoluciones mientras que el proceso de saneamiento aún no ha concluido.

- *La caducidad de concesiones forestales que estuvieren superpuestas con TCOs*, tal y como está dispuesto en la Ley INRA, Forestal y las Resoluciones Administrativas de conversión. Por las implicaciones económicas, políticas y sociales que forman parte de este intrincado problema, pero también para evitar nuevos conflictos y enfrentamientos en el futuro; es imprescindible que deban encontrarse las alternativas más adecuadas, en el marco del cumplimiento de la ley y sin que ello afecte los derechos establecidos para pueblos indígenas, comunidades campesinas y colonizadores (que generalmente suele supeditárselos a intereses económicos de unos pocos). Aunque está claramente establecida la preeminencia del derecho agrario, e inclusive el derecho preferente que se reconoce a campesinos e indígenas en diversas normas legislativas para acceder a la dotación de tierras, se han conocido transgresiones a estos principios (sobreponiendo el derecho forestal al agrario), que han afectado la titulación de TCOs.
- *La voluntad y decisión gubernamental para aprobar las leyes del recurso agua y la Ley de Conservación de la Biodiversidad*, en los términos que fueron consensuados con las organizaciones representativas de campesinos, indígenas y colonizadores y que está establecido en el Convenio de octubre de 1998. Dada la importancia de los recursos naturales, la necesidad de contar con normas y a pesar de que coyunturalmente se haya decidido archivar su discusión y aprobación; es innegable que estos instrumentos deberían merecer una atención prioritaria del gobierno, buscando consensuar su contenido con todos los sectores involucrados. A pesar del tiempo transcurrido y la innumerable cantidad de gestiones y demandas realizadas (inclusive con posterioridad a la III Marcha y en el marco de otras movilizaciones sociales), aún no se ha logrado apro-

bar el Reglamento de la Ley de Agua Potable y tampoco la Ley de Biodiversidad.

4.2 Los derechos a la tierra y el territorio: el caso de la CIRABO

No es posible establecer un balance completo de la problemática relacionada con la vulneración de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas en relación al saneamiento, acceso y uso de la tierra y el territorio, sin conocer el caso presentado por la CIRABO. Por esta razón, en los siguientes acápite del documento, al margen de realizar un recuento de la denuncia presentada por esa organización que representa a los pueblos indígenas del Norte Amazónico del país, también se desarrollará brevemente una caracterización socio-económica de los pueblos componentes de la CIRABO y una descripción sucinta sobre dicha organización.

4.2.1 Breve descripción organizativa de la CIRABO³⁵

Los indígenas de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando, La Paz (Provincias Iturralde, Franz Tamayo y Sud Yungas), Tarija (Provincias O'Connor y Gran Chaco) y Cochabamba (Provincia Carrasco), están organizados en la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB).

Esta organización matriz de los pueblos indígenas tiene a su vez a la Gran Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas, como la instancia máxima de decisión y resolución. Está compuesta por 5 organizaciones regionales de segundo nivel, entre las que se encuentra la CIRABO (junto a la APG, CPIB, CPESC y ORCAWETA).

La Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO), cuenta con 8 Subcentrales y 80 comunidades indígenas del norte amazónico de Bolivia. Originalmente esta organización de segundo grado era parte de la Central de Pueblos Indígenas de Beni (CPIB).

La CIRABO representa a los pueblos indígenas Tacana, Cavineño, EsseEjja, Araona, Yaminahua, Chacobo, Pacahuara y Machineri.

35 El acápite ha sido elaborado sobre la base de información incluida en: Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios. *Pueblos Indígenas y Originarios de Bolivia. Diagnóstico Nacional*. La Paz, Bolivia. Febrero 2001.

4.2.2 Características socio-económicas de los Pueblos Indígenas que forman parte de la TCO TIM II³⁶

La demanda territorial de los pueblos indígenas Esse Ejja, Tacana y Cavineño que constituye la TCO TIM II, está situada al norte del departamento del Beni, Provincia Vaca Diez y sur del departamento de Pando, Provincias Madre de Dios y Manuripi. Administrativamente depende de la Primera Sección Municipal de Riberalta, la Primera Sección Municipal Gonzalo Moreno, la Primera Sección Municipal Puerto Rico y la Segunda Sección Municipal de San Pablo, respectivamente.

Los pueblos beneficiarios de la demanda de TCO, se encuentran asentados en 30 comunidades que constituyen parte de la vasta zona de ocupación tradicional de estos pueblos. Es decir, en la actualidad los pueblos indígenas Esse Ejja, Tacana y Cavineño, ocupan espacios reducidos dentro el área demandada y están asentados en comunidades en cuyos espacios practican actividades de recolección, caza y pesca. De las 30 comunidades, 25 son Tacanas, 2 Cavineñas y 3 Esse Ejjas. La población total de las comunidades asentadas dentro de la demanda, según el Informe de Necesidades elaborada por el VAIPO el año 2000, era de 3.594 personas correspondientes a 589 familias.

El ingreso a la zona en época seca se realiza a través de la carretera principal Riberalta-El Sena-Puerto Rico-Porvenir-Cobija. Otra vía de acceso es la fluvial, a través de los ríos Beni y Madre de Dios.

En cuanto a la caracterización de cada uno de los pueblos indígenas que forman parte de la TCO TIM II, se debe mencionar que los Esse Ejja se encuentran ubicados a orillas del río Beni en la Provincia Madre de Dios en el departamento de Pando, y las comunidades de Portachuelo Bajo y Alto y Villa Nueva, están asentadas sin continuidad territorial a lo largo del margen occidental del río Beni. Este pueblo pertenece a la familia lingüística Takana, junto al Cavineño, Araona y Maropa (Shoemaker 1983). Se caracterizan por haber desarrollado una estrategia de ocupación del espacio y aprovechamiento de los recursos que se basa en la migración. La fuerte influencia de las misiones religiosas evangélicas,

36 El acápite ha sido elaborado principalmente sobre la base de información contenida en: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios. *Informe de Necesidades TCO Multiétnico II (Esse Ejja, Tacana, Cavineño)*. Informe Final. La Paz, Bolivia. Julio 2000.

ha permitido el fortalecimiento de su idioma, hasta el punto que al implantar un modelo educativo bilingüe, se ha logrado que este pueblo mantenga su lengua e inclusive sepa leerla y escribirla.

A diferencia de los Tacanas o Cavineños, los Esse Ejjas no salen de su comunidad de origen y mucho menos con la intención de vender su fuerza de trabajo en alguna barraca gomero castañera. Tampoco tienen el hábito de irse a vivir a otra comunidad que no sea de su misma etnia. Cuando se trasladan a las ciudades es sólo para comercializar sus productos (principalmente artesanías de estera), lo cual les reporta ingresos que son utilizados para comprar artículos básicos que complementan su dieta y no son producidos por ellos (azúcar, aceite, harina, etc.). Desde esa perspectiva pueden ser caracterizados como un pueblo de alta movilidad espacial (denominándoselos como nómadas de río).³⁷

Las comunidades de los Esse Ejja que se encuentran dentro de la demanda de TCO, han desarrollado una estrategia que no ha permitido que se los absorba como siringueros que trabajan en las barracas gomeras. En los años recientes, tampoco trabajan en la recolección y comercialización de la castaña. Este fenómeno se explica porque dentro de sus áreas comunales no existe este recurso y porque además sus prácticas culturales no se relacionan al trabajo como zafreros. De esa manera ellos se han mantenido al margen del circuito económico de la goma y de la castaña, cuya actividad ha predominado a lo largo del siglo pasado y presente en la región.

En la actualidad, según el mismo Informe de Necesidades del VAIPO, las 3 comunidades que se encuentran dentro de la demanda, tienen acceso a espacios reducidos, considerando la población que tiene cada una de ellas. Portachuelo Alto tiene 1.000 has. y 149 habitantes, Portachuelo Bajo tiene 280 has. y 239 habitantes y Villa Nueva tiene 46 habitantes en una superficie de 500 has. Esta situación se agrava si se toma en cuenta que los lugares que ocupan actualmente estas comunidades son bastante pobres y carecen de los recursos naturales que podrían ser comercializados. El sustento de estas comunidades depende casi totalmente de lo que obtienen de la recolección, la caza y pesca.

37 “La relación con el río ha forjado en los Esse Ejja un temperamento indomable y aguerrido. En otras palabras se puede decir que el río y la personalidad de los Esse Ejja están enlazados, mientras estén por el río esta cultura podrá mantenerse” (Firestone: 1991).

Algunas familias obtienen dinero de la venta de los pocos excedentes agrícolas que generan y de la venta de algunos productos artesanales (principalmente esteras, canastas y venteadores).

En cuanto a los Tacana (según las referencias de estudios etnohistóricos contenidos en el Informe de Necesidades del VAIPO), se menciona que este pueblo mantuvo una relación comercial con los Incas que en su avance expansionista incursionó en los andes orientales; lo cual ha derivado en una influencia que se manifiesta en la música, algunas palabras y el sistema numérico que utilizan.

Otra de las influencias significativas sobre el pueblo Tacana ha sido el de las barracas, que tuvieron un funcionamiento cerrado donde el administrador y el dueño disponían de la vida de sus trabajadores, administraban justicia, definían lugares de asentamientos de las familias y horarios de trabajo, sin que el Estado boliviano tenga ingerencia. Sin embargo, a pesar de este sistema tan rígido que tuvieron que soportar los Tacana, muchos de ellos pudieron mantener muchas de sus costumbres culturales, aunque la práctica de la lengua fue una de las cosas que más rápidamente abandonaron. Ello se entiende por el desprecio existente hacia las prácticas culturales indígenas, lo que ocasionó que gran parte de los descendientes de los Tacana escondieran los vínculos que mantenían con sus antepasados. Cuando los trabajadores de las barracas comienzan a independizarse desde los años 40 y logran formar comunidades libres de la opresión de los patrones, señalan su condición de campesinos y desechan su relación con el mundo indígena, aunque sus actividades productivas y sus formas de subsistencia eran semejantes a las de cualquier grupo indígena amazónico. Es recién a partir de la década de los años 90 en el siglo pasado, que se asiste a un proceso de revalorización y reconocimiento de los descendientes de los inmigrantes Tacana en su condición y origen indígena.

Las comunidades Tacana que pertenecen a la demanda de TCO (puesto que existen otras comunidades y zonas de asentamiento de este pueblo), actualmente se dedican a la actividad de recolección de la castaña, palmito y frutos naturales silvestres que destinan a su alimentación. La recolección de la castaña es una de sus principales actividades económicas, que se vio incrementada a partir del surgimiento de las empresas beneficiadoras de Riberalta. Los Tacana acceden a los bosques de los cuales aprovechan recursos maderables y no maderables, y con relación a la agricultura son agroextractivistas itinerantes. Este tra-

bajo consiste en la tala (corte de árboles mayores) y quema (la ceniza sirve de abono) de una porción del bosque, para la plantación y siembra de sus productos.

Respecto a la caza, los Tacana tienen el hábito de redistribuir la carne de monte, porque ello es esencial para mantener la cohesión social al interior de la comunidad. La caza es una actividad permanente y cotidiana, generalmente paralela a la agricultura, la recolección y la pesca.

El idioma Tacana pertenece a la familia Pano y era hablado por otras tribus o en varias unidades socio culturales diferentes, con variantes dialectales, por lo que no supone una sola identidad étnica.

Para los Tacana el pueblo es el centro de la vida socio política del grupo. Todos los grupos familiares que viven alrededor del pueblo, tienen sus senderos principales que conducen al centro como radios de una rueda. La mayoría de las familias extendidas viven en los alrededores, pero cuentan con una casa comunal en el pueblo, la que utilizan cuando se encuentran cerca. La mayor parte del tiempo, sin embargo, están en las áreas circundantes donde se localizan también los chacos.

En lo que respecta al pueblo Cavineño, su historia está marcada por la intervención de varias misiones religiosas. Fueron los misioneros franciscanos y luego los jesuitas quienes los introdujeron de manera coactiva en la explotación de la goma entre finales del S. XIX y comienzos del S. XX. Incluso en esa época (con la anuencia de los religiosos), algunas familias fueron trasladadas como esclavos al Brasil y hacia algunas zonas del Beni. Por ejemplo, en 1940 las familias Cavineñas eran alquiladas y vendidas a empresarios brasileños ligados a la explotación gomera. En esta etapa se inicia un periodo de migración y dispersión de estas familias. Para el año 1973, luego de que en 1942 los franciscanos fueran sustituidos por la congregación católica norteamericana Mariknoll (que mantuvo la explotación de la goma sobre la base de la mano de obra Cavineña), estos religiosos deciden entregar las tierras de la Misión al Estado y lo hacen a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria. Sin embargo, las propiedades construidas en las tierras de los Cavineños son expropiadas y pasan a manos de la Armada Nacional. En los últimos 10 años se ha iniciado un fuerte proceso de dispersión de la población Cavineña hacia diferentes lugares de la región. Simultáneamente se han ido formando nuevas comunidades. En el año 1987 se registraron 8 comunidades y en la actualidad se contabilizan

más de 30. De ese total, las comunidades incluidas dentro de la demanda de la TCO TIM II es de 2 comunidades, con un total de 336 personas que pertenecen a 56 familias.

De acuerdo al Informe de Necesidades del VAIPO, además de la zafra de castaña, los Cavineños, al igual que los comunarios de los otros pueblos, desarrollan la práctica de la caza, pesca y agricultura. Para la agricultura, cuentan con espacios adecuados, pero no en la cantidad necesaria, ya que no toda el área de la comunidad es apta para el desarrollo de esta actividad.

En la actualidad los Cavineños se encuentran asentados en las comunidades de Baqueti, Bolívar, Misión Cavinás, San Miguel, Candelaria, Las Mercedes, Peña Guarayo, Santa Catalina, Natividad, San José, California y Carmen Alto en el Municipio de Reyes en la Provincia Ballivian del departamento de Beni; Buen Destino en el Municipio de Riberalta de la Provincia Vaca Díez del departamento de Beni. Sin embargo, como ya ha sido señalado anteriormente, en lo que corresponde concretamente a la demanda de la TCO Multiétnico II, las comunidades incluidas dentro de dicho territorio son: Santa Ana en el Municipio de Loma Velarde en la Provincia Manuripi del Departamento de Pando y Galilea en el Municipio de Gonzalo Moreno en la Provincia Madre de Dios del mismo departamento.

En ese espacio, existen asentamientos nucleados y población dispersa; las comunidades están formadas por grupos familiares. Los Cavineños utilizan los montes para hacer sus chacos (agricultura), y obtener madera para construir casas, hacer sus utensilios, etc. Los lugares de pampas y orillas de ríos sirven para instalar sus casas, realizar la cría de ganado y obtener leña para cocinar.

4.2.3 Recuento del caso presentado en relación al saneamiento de la TCO TIM II

El caso de la CIRABO³⁸ tuvo una íntima relación con el proceso seguido en la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Natu-

38 Es importante recordar que la CIRABO fue una de las más importantes organizaciones que impulsó la realización de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales que salió de Cobija el 28 de junio de 2000. Sin embargo, rompiendo la solidaridad organizativa y entendiendo que sus planteamientos habían

rales y en el Convenio de Montero, donde se atendieron varias de las situaciones representadas y demandadas por esta organización. El recuento de los puntos planteados, será confrontado con los resultados y avances del Convenio, de cuyo cumplimiento la Comisión de garantes hizo labor de seguimiento.³⁹

Los planteamientos y denuncias de la CIRABO relacionadas con la conculcación de los derechos colectivos por violación de normas agrarias sustantivas y adjetivas, fueron:

- Retraso en el avance del proceso de saneamiento de la TCO Multiétnico II, cuya demanda fue admitida en 1996 e iniciado el proceso en julio de 1998.

Resultado del Convenio firmado en Montero y las posteriores reuniones de seguimiento realizadas por las instituciones garantes (principalmente en Palacio de Gobierno de La Paz), el INRA emite una Resolución de dotación y titulación a favor de la TCO Multiétnico II. A pesar de ello, los terceros en disputa interpusieron una impugnación al Tribunal Agrario Nacional (TAN), retrasando de esta forma la titulación final de la TCO.

- Impugnación del D.S. 25532 que establecía la conversión de barracas gomeras y castañeras del norte amazónico, en concesiones forestales no maderables.

Es importante mencionar que la denuncia presentada por la CIRABO a este respecto, identificaba (de manera errónea) al D.S. 25532 como un instrumento destinado a declarar tierras de libre disponibilidad del proceso de conversión de barracas en concesiones forestales. Es decir, confunde esta disposición con la Resolución Administrativa 098/99 del INRA, que luego es impugnada por las organizaciones indígenas y campesinas de tierras bajas y por la III Marcha.

sido satisfechos con las negociaciones y acuerdos de la GANPI, abandonó la Marcha y no fue parte de los acuerdos de Montero, donde finalmente se concretizan sus demandas más importantes.

39 No debe olvidarse esta particularidad del Convenio de Montero, puesto que a diferencia del firmado por el Gobierno con la CIDOB en Santa Cruz, en ese caso las organizaciones indígenas, campesinas y de colonizadores comprometieron a la Iglesia Católica, la APDHB y el Defensor del Pueblo, como garantes de su cumplimiento.

Sobre la impugnación al D.S. 25532 es importante realizar algunas consideraciones.

En el mes de junio del año 2000, antes de la realización de la III Marcha, el Defensor del Pueblo presentó al Tribunal Constitucional de la Nación, un Recurso Directo de Inconstitucionalidad contra dicho decreto y el D.S. ampliatorio No. 25783. Entre las argumentaciones que fundamentaron la presentación de dicho Recurso, deben resaltarse las siguientes:

- El D.S. 25532 no cumple con los Arts. 6 y 14 del Convenio 169 de la OIT, ratificado por Ley 1257 de la Nación, por el cual (antes de su aprobación) debería consultarse y ser puesto en consideración de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, en tanto afecta a sus intereses y los derechos estipulados en diversas normas. También vulnera el Art. 23 del Reglamento de la Ley Forestal (en el que se estipula cómo modificar normas y reglamentos de concesión forestal); el Art. 8 de la Ley Forestal (que da garantías de transparencia y participación ciudadana en lo referente al régimen forestal y la forma de acceder a las concesiones).
- *El Art. 1 del D.S. 25532, afecta a las comunidades campesinas e indígenas que no cuentan con títulos (constituyen el 95% del total de tierras de Pando), en tanto están sujetas a que se las declare como ocupantes de hecho y se las comine a desalojar los predios forestales en término de 72 horas, según lo estipulado en los Arts. 59 del Reglamento de la Ley Forestal y el Art. 29, inciso h) de la Ley Forestal (por la cual se garantiza amparo y protección de todas las autoridades a las concesiones forestales).*

Además, de mantenerse vigente el Decreto Supremo, también puede cerrárseles el paso por los caminos de la concesión forestal a terceros, según el Art. 43, parágrafo IV del Reglamento de la Ley Forestal.
- *Artículo 2 del D.S. 25532, sustituye el derecho preferente de pueblos indígenas y comunidades para acceder a la propiedad de la tierra (dotación) y el uso/aprovechamiento de los recursos forestales que se consignan en la Constitución y las Leyes INRA y Forestal; para sustituirla en favor de los barraqueros y la con-*

versión en concesiones forestales⁴⁰. Se superpone la conversión de barracas al saneamiento (y al derecho preferente de comunidades y pueblos indígenas a la dotación), favoreciendo un proceso de legitimación de derechos en beneficio de grandes propietarios, que pueden legalizar actividades sin cumplir con el saneamiento previo obligado por Ley. En realidad se perfecciona y regulariza legalmente una situación de hecho, que no ha pasado por el proceso de saneamiento dispuesto por Ley.

- *El inciso h) del Art. 2 del D.S. 25532*, impone como requisito la presentación de un certificado de área de libre disponibilidad emitida por el INRA; siendo que la Ley INRA y su Reglamento estipulan que podrá declararse tierras fiscales de libre disponibilidad, únicamente cuando se haya concluido con el proceso de saneamiento. (Ver Art. 74 del Decreto Reglamentario 24784 y Art. 45 de la Ley INRA).
- *Artículo 4 del D.S. 25532*. Viola la Ley INRA al sustituir y asimilar el Plan de Manejo, como sustituto de la Función Económico Social (FES), único mecanismo que faculta para la adquisición de derechos sobre la tierra. No olvidar el Art. 166 de la CPE, que define el trabajo como fuente de la propiedad agraria y el derecho campesino a la dotación. Adicionalmente el Plan de Manejo es un instrumento correspondiente al régimen forestal (es decir, no está relacionado con el régimen agrario) y por tanto no puede sustituir una verificación in situ del cumplimiento de la FES.
- *Artículo 5 del D.S. 25532*. Coarta y discrimina de facto a campesinos y comunidades para acceder a las concesiones forestales, dado lo oneroso de los requisitos del trámite. Tampoco podrían hacerlo, puesto que el plazo estipulado para la conversión es tan perentorio, que imposibilita a que las comunidades puedan sanear sus tierras y /o demostrar derechos para acceder a las concesiones forestales. No olvidar que sólo el 5% del total de las tierras en el departamento de Pando han sido dotadas (Información de la Superintendencia); lo que supone que sólo ese pequeño porcentaje de campesinos e indígenas podría eventualmente acogerse al decreto 25532.

40 Ver Arts. 166 y 171 de la Constitución Política del Estado; Art. 43 de la Ley INRA y Art. 31 (numeral 1) de la Ley Forestal.

- *Artículo 6 del D.S. 25532.* La conversión voluntaria no implica la renuncia a trámites de titulación (y por esa vía al latifundio prohibido constitucionalmente). Este artículo no solamente favorece la conversión de barracas en concesiones forestales de manera automática, sino que garantiza la opción para que grandes extensiones de tierra otorgadas bajo la modalidad inicial de concesión, puedan ejercer el derecho de propiedad agraria sobre las mismas, vulnerando el Art. 167 de la Constitución Política del Estado, que prohíbe el latifundio. Se trata de un artículo que fomenta la concentración de tierras en pocas manos, atentando contra una redistribución equitativa, tal cual es el espíritu de la Ley INRA.

La información disponible (que podría ser verificada en el INRA), señala que existían solicitudes de conversión de barracas en concesiones por superficies de hasta 300.000 has. en un solo caso. (No olvidar que el caso Bolibras de apropiación indebida de tierras por funcionarios públicos de alto rango, estaba relacionado a 100.000 has. que, en relación al decreto de reconversión, se triplica en franca contraposición a la prohibición expresa contra el latifundio del Art. 167 de la CPE).

Finalmente queda el asunto que al convertir una barraca en concesión forestal, sin haberse saneado los predios (es decir, validando la propiedad de una gran superficie de tierras sin que se haya comprobado si cumple con la Función Económico Social (FES), que es el requisito fundamental para acceder y demostrar derechos sobre la tierra), en realidad lo que se busca favorecer son los grandes intereses de muy pocos barraqueros, a través de un mecanismo legalmente cuestionable e irregular.

Estando en curso el tratamiento del Recurso Directo de Inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo, en fecha 10 de julio del 2000 y como consecuencia de los acuerdos de la III Marcha, el gobierno nacional emite el D.S. 25838 que abroga los decretos denominados barraqueros. De esta forma se resuelve uno de los problemas y preocupaciones mas grandes que afectaban a campesinos y pueblos indígenas de los departamentos de Pando, Norte de La Paz y Beni, puesto que con la anulación del mencionado "Decreto Barraquero", se impide que gran parte del departamento de Pando y una

parte significativa de la superficie de los departamentos de La Paz y el Beni (en la región nor amazónica), sean concedidos a un reducido número de familias.

A pesar de ello, tomando en consideración los muy grandes intereses económicos que se consideran afectados y habiéndose reconocido (a través de las declaraciones de la Viceministra de Medio Ambiente, Sra. Neiza Roca), que el gobierno nacional estaba propiciando la elaboración de un nuevo instrumento legal que favoreciese la actividad forestal de las antiguas barracas gomero-castañeras del norte amazónico de Bolivia⁴¹; en reunión sostenida en Palacio de Gobierno y producto de los acuerdos concertados en el seguimiento del Convenio de Montero, en el punto segundo de dicha acta firmada por el Ministro de la Presidencia, se ratificó lo siguiente:

“Hasta el 26 de septiembre de 2000, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, debe facilitar el borrador de propuesta de Proyecto de Ley, sobre el aprovechamiento forestal no maderable en Pando, Norte del Beni y Norte de La Paz a las organizaciones firmantes del Convenio, para que las mismas hagan conocer sus puntos de vista acerca de sus alcances. *En este punto, los Ministros firmantes del Convenio reafirman el compromiso de no reponer el D.S. 25532, abrogado por el D.S. 25838*”⁴².

A pesar de los acuerdos y la ratificación descrita, es claro que se trata de un asunto que deberá ser vigilado en el futuro y que, como ya se ha denunciado en posteriores ocasiones, seguramente intentará nuevamente ser incluido en la agenda parlamentaria para su aprobación.

En otro escenario y también en el marco de los acuerdos de la III Marcha, se ha concretado la emisión del D.S. 25848 que declara

41 El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, cumpliendo acuerdo de reunión de seguimiento del Convenio, sostenida en fecha 12 de septiembre del año 2000 en Palacio de Gobierno, hizo conocer un proyecto de ley denominado: “Anteproyecto de Constitución de las áreas forestales donde ejercen actividad los centros gomeros-castañeros (barracas) en concesión forestal”.

42 Acta de Reunión: “Resoluciones adoptadas en la reunión realizada en Palacio de Gobierno el día 12 de septiembre de 2000, como resultado de la evaluación del Convenio de 15 de julio de 2000, suscrito entre autoridades del Gobierno, representantes de las organizaciones de indígenas, campesinos y colonizadores y la concurrencia de las entidades garantes del Convenio”.

área de SAN-SIM de oficio a todo el norte amazónico del país (y otras regiones), fijando el término de 1 año para concluir el proceso de saneamiento. Junto a esa disposición, el INRA también aprobó las resoluciones administrativas correspondientes. La importancia de estas normas radica en que el Gobierno fija plazos y establece áreas de saneamiento simple de oficio priorizadas que, en caso de cumplirse, evidentemente favorecerán la seguridad jurídica y la obtención de derechos de propiedad a campesinos y pueblos indígenas de las tierras bajas del Oriente⁴³.

- Impugnación de las Resoluciones Administrativas del INRA Trinidad, Nos. 006/98 y 002/99, referidas a:
 1. Ampliación de plazos para la presentación de documentación agraria a calificarse en la etapa de evaluación técnica-jurídica, como elemento de prueba y;
 2. Establecimiento excepcional de una nueva oportunidad para retornar y realizar la medición de campo a predios de terceros.

En el primer caso se impugna la Resolución Administrativa argumentando que contraviene expresamente lo establecido en diversos artículos del Reglamento de la Ley INRA. En el segundo caso, se cuestiona la autorización para retornar fuera de término e irregularmente a la realización de pericias de campo para la medición de predios de terceros que ya fueron con anterioridad registrados en el INRA-Beni como abandonados. Pero además (al ampliar plazos y otorgar nueva oportunidad para repetir pericias de campo), dicha disposición administrativa permitía el sobredimensionamiento que triplicó y cuadruplicó las superficies que constan en la documentación legal presentada, hecho que está en contra de lo expresamente señalado en el artículo correspondiente del Reglamento de la Ley INRA y el cumplimiento de la FES.

43 A más de 3 años de cumplido el plazo legal establecido por el Decreto Supremo (Julio 2001), el INRA no ha dado cumplimiento de la norma. Ni en el norte amazónico (donde al principio se realizaron avances en el proceso), como tampoco en la región chaqueña del departamento de Tarija (en la que se han sucedido violentos enfrentamientos con heridos y muertos), el INRA no ha dado cumplimiento a sus deberes y tampoco ha atendido disposición expresa de la norma.

Es importante precisar que estas anomalías identificadas en las Resoluciones mencionadas, no anulan la responsabilidad administrativa de las autoridades responsables; pero además, es evidente que han afectado el proceso de saneamiento y su transparencia. Más adelante se desarrollarán las implicaciones que dichas irregularidades tienen sobre los derechos de los pueblos indígenas demandantes.

