

Taller “Tierra y Territorio”

Delegación de la Comisión Europea en Bolivia

9 de septiembre del 2004

Participación de CIPCA, Oscar Bazoberry

Con los aportes de Omar Quiroga, Eulogio Nuñez y Juan Carlos Rojas

Introducción:

Antes de entrar directamente a responder las preguntas orientativas que se nos envió, es necesario hacer una introducción general para contextualizar nuestros criterios.

Enfocar el problema de Tierra Territorio a la Ley INRA y el funcionamiento de las instituciones involucradas en su implementación, nos muestra una parte de la problemática, sin duda muy importante, que no consigue atender las demandas de la población, no logra prever los conflictos entre diversos actores, y finalmente no toca asuntos técnicos y conceptuales que revisen el soporte sobre el que se asienta la legitimidad de la posesión y uso de la tierra y el territorio.

Sin duda es importante resolver los problemas generados por el Consejo Nacional de Reforma Agraria, bajo los criterios y principios de la Ley del 53, empero no responde a las nuevas demandas y categorías sociales y culturales, el crecimiento demográfico, las nuevas actividades e iniciativas económicas y de conservación, la globalización de las tendencias productivas, etc. En definitiva, no terminamos de resolver problemas del pasado y ya tenemos que comenzar a enfrentar los nuevos.

Entendemos por tanto, que es una Ley importante en su aplicación, pero insuficiente para atender los problemas vinculados a la propiedad y uso de la tierra y el territorio, y de alguna manera de otros recursos naturales.

Con ello no queremos desmerecer la importancia histórica de poner en orden (saneamiento) el estado de la “propiedad” en base a las variables previstas (FES). Al mismo tiempo reconocer que es este marco se han podido atender demandas de comunidades campesinas y pueblos indígenas, muchísimos “propietarios” individuales y empresariales han consolidado su derecho propietario y otros tantos han conseguido lavar su posesión y muchos otros han conseguido ampliarlas más allá de sus originales expectativas.

Nos interesa fijar como elemento central la idea de que la Ley INRA es históricamente importante para contribuir a encontrar mejores soluciones, en términos de justicia y desarrollo, en la distribución y uso de uno de los factores de riqueza y producción muy importante en Bolivia, la tierra.

A diferencia de otros países la presión por mantener y obtener un espacio de seguridad en la tierra es muy fuerte y va en crecimiento. Al mismo tiempo que se incrementa la pobreza en ciertos sectores de la población y presionan por disponer de una alternativa en las actividades rurales, se superpone una lógica empresarial (apoyada desde el gobierno) en la ocupación de grandes extensiones de tierra como principio de optimización de recursos y productividad (soya y explotación forestal).

Nuestro punto de vista es que el proceso de saneamiento debe concluirse con la mayor agilidad posible y, en general, bajo las normas que hoy se tienen previstas.

Principales fortalezas y debilidades de la Ley INRA

Fortalezas	Debilidades
a) Brinda la posibilidad (oportunidad) de ordenar el derecho propietario y mostrar la situación real de distribución de la tierra en el país.	a) Un proceso moroso con demasiadas grietas para hacer chanchullo.
b) La Comisión Agraria Nacional y las Departamentales, con participación de sectores sociales organizados, es una novedosa forma de legitimar un proceso tan delicado como el saneamiento.	c) Subordina una política estatal a la confrontación entre actores. Ha coadyuvado a la corporativización de la defensa de la propiedad ilegal e ilegítima, paralizando el funcionamiento de las Comisiones.
d) Dispone de reglas claras (FES) para la aplicación del reconocimiento de la posesión y la propiedad.	b) Permanente asedio a modificar las normas para beneficiar a quienes no las cumplen.
c) Al mismo tiempo reconocer que en este marco se han podido atender demandas de comunidades campesinas y pueblos indígenas, al mismo tiempo que muchísimos “propietarios” individuales y empresariales han conseguido consolidar su derecho propietario.	e) Mientras más se retrasa su aplicación, genera mayores expectativas en términos de acceso.
f) La modalidad de SAN TCO considera la participación de los indígenas en el seguimiento y control del proceso de saneamiento.	g) El control social al INRA es complejo técnicamente y elevado económicamente. En algunas TCOs se ha intentado minimizarlo o instrumentalizarlo.
h) Las mujeres son consideradas titulares del derecho propietario en materia agraria.	i) La característica de la participación de la población solo incorpora formalmente a las mujeres.
j) Prevé la reversión de tierras a dominio del Estado.	k) El mecanismo de reversión de tierras es poco ágil y prolonga los conflictos locales.
l) Introdujo un nuevo concepto de propiedad territorial colectivo como son las TCO.	m) Introduce problemas de competencia entre el tribunal agrario y la institución de saneamiento.
	n) No asigna un rol a los municipios. Y Presenta vacíos de competencia en áreas urbanas, lo que se está convirtiendo en una forma de expropiación de facto a comunidades campesinas e indígenas.
	o) Es de difícil aplicación en las tierras altas, al menos a nivel individual, aunque tiene gran potencial a nivel comunal y TCO.
p) Prevé distintos mecanismos para garantizar la transparencia y equilibrio en la aplicación de La Ley.	q) La participación de diversas instancias del Estado, Superintendencias, Ministerios de Asuntos Campesinos e Indígenas, le da mayor pesadez y subjetividad al proceso.

Rol de las ONG en el contexto de la ley y frente a la institución INRA

Frente a la Ley INRA

- a) Difusión y capacitación sobre la propia Ley, sus procedimientos, intercambio de experiencias, sistematización.
- b) Apoyo a organizaciones campesinas indígenas, acompañamiento desde la demanda a la titulación, es un proceso muy costoso y moroso que requiere un apoyo técnico importante. Esto aporta al equilibrio entre intereses y actores, a su vez los empresarios han cooptado la propia institucionalidad del Estado.
- c) Apoyo a las movilizaciones sociales para evitar la aplicación de normas que afecten intereses de los sectores más pobres.
- d) Control social a la normativa e interpretación de la Ley.
- e) Frente al INRA
- f) Apoyo al INRA, información técnica, jurídica.
- g) Apoyo al INRA en movilización y coordinación con actores, en algunas oportunidades ésta ha sido una acción importante, sin embargo ha sido posible allí donde los intereses de los otros actores no ha sido fuerte o ha existido una entidad articuladora (Norte).
- h) Asesoramiento a la Comisión Agraria Nacional y Departamentales.
- i) Control social, existen suficientes evidencias para afirmar que esta labor ingrata de las ONGs ha permitido revertir irregularidad en la administración de la Ley INRA (ejemplo PLUSPETROL).

Principales conflictos generados en la aplicación de la Ley INRA

- a) El retraso en la aplicación de la Ley ha dado lugar a inversiones cuya finalidad más que el beneficio económico o social tienen que ver con la especulación sobre el derecho propietario.
- b) En gran medida, la corporativización y partidización de las instancias encargadas de administrar la ley ha generado descrédito en la institución (aunque sean casos marginales).
- c) Los ejemplos de irregularidades cometidos por las instancias del Estado o empresas contratadas para ejecutar el saneamiento ha generado deslegitimización y debilitamiento del Estado.
- d) La mala aplicación del concepto de conciliación en materia agraria ha ocasionado una infinidad de conflictos dentro de las organizaciones y entre propietarios.
- e) El tribunal agrario, y en general la judicatura agraria, tiene un rol de lo más oscuro, y es utilizado discursivamente para frenar el proceso de saneamiento.
- f) Los distintos gobiernos han frenado intencionalmente el proceso a la espera de introducir normas favorables a sectores privados, esto ha generado permanente tensión entre las organizaciones y el INRA y entre privados y comunidades, privados, privados, etc.
- g) Alteración de procedimientos, cronogramas, compromisos ha generado permanente fricción entre el Estado y los sectores sociales.

Sugerencias para encarar el proceso de saneamiento en Bolivia en el mediano plazo

- a) Institucionalización del INRA.
 - b) Control social departamental sobre las acciones y decisiones del INRA. Esto es más importante que la incorporación a la toma de decisiones de los sectores.
 - c) Transparentar información a nivel municipal, instalar capacidades municipales para la administración de los registros, impuestos, transferencias.
 - d) Simplificar etapas en el proceso de saneamiento, sin afectar al concepto de función económica y social.
 - e) Corregir irregularidades cometidas por funcionarios del INRA y empresas de saneamiento.
 - f) Iniciar procesos, penales y administrativos, a funcionarios y ex funcionarios que hayan cometido irregularidades.
 - g) Definir cómo se da continuidad a este proceso, sabiendo que el plazo termina el 2006; quizás convertirlo en política de Estado con recursos.
 - h) Trabajar una evaluación seria y ágil para establecer los avances y que se encuentra pendiente en el saneamiento (no se cuenta con datos confiables).
 - i) Volcar atención a: tierras altas, recortes a terceros y distribución de tierras fiscales.
- Para que el proceso de saneamiento concluya, el Estado debe optar porque así sea, la cooperación, las instituciones involucradas y las organizaciones propiciar el marco necesario para acelerar el proceso.

Avanzar en la agenda tierra-territorio y desarrollo

Como pueden apreciar, hasta aquí, la mayoría parece ser una medida de emergencia para salvar un proceso de saneamiento. El cual desde nuestro punto de vista debe ser concluido en el menor tiempo posible.

Lo que obtendremos luego del saneamiento, además de un ambiente más propicio para la generación de iniciativas económicas y culturales en distintas regiones del país, es mucha información para iniciar un debate más amplio sobre la tierra y el territorio.

Corresponde, por tanto, ir preparando el terreno para avanzar en el debate técnico, económico y político sobre el tema tierra, su suficiencia, su función económica y social, su función en el desarrollo de las personas, comunidades, pueblos indígenas, municipios, etc. En la medida que se disponga de esta información y buenos análisis, se podrá proponer políticas públicas adecuadas para disminuir el conflicto sobre el acceso, a tiempo que se atiende oportunamente la demanda de distintos grupos.

La duda que dejamos planteada en este momento es si necesariamente hay que esperar concluir el saneamiento en todo el país, o se podría ir discutiendo y aplicando una nueva norma de manera paralela en una especie de territorios con saneamiento concluido, por ejemplo una nueva norma alternativa, que contemple aspectos como el tributario para las propiedades individuales; el saneamiento interno para TCO,s y comunidades en donde esto puede ser apropiado, incluyendo la doble titulación.

Regulación del mercado de tierras, políticas adecuadas para el asentamiento de familias y comunidades sin tierra, mecanismos transparentes para la expropiación de tierras, regulación laboral adecuada para el campo, y un sin fin de otras asignaciones pendientes, se podrían ir trabajando bajo una mirada nacional y regional y posiblemente aplicándose en

aquellas regiones y municipios en los que la propia población certifique que el proceso de saneamiento a concluido satisfactoriamente.

Censo productivo rural

Lo ideal sería, sin embargo, que se acompañe el proceso de conclusión del saneamiento y de generación de un nuevo enfoque de políticas públicas, con la realización de un censo productivo rural.

Habría que evaluar hasta que punto se modificó, aunque es ya obvio, la estructura productiva del área rural, incorporar nuevos conceptos y categorías más amplias que la actividad agropecuaria.

Incorporar a los distintos sectores en su diseño y ejecución, de manera que se transparenten las actividades y su importancia en cada contexto.

Modificar el prejuicio que la información económica es privada porque el estado intenta conocerla con intereses oscuros (como impuestos) y transitar a la identificación y visibilización del rol productivo de campesinos, indígenas, propietarios particulares, prestadores de servicios, empresarios, etc. Y por tanto políticas adecuadas a cada sector. Visto el asunto de la tierra y el territorio dentro de un proceso, este puede ser el siguiente paso para la construcción de políticas más adecuadas a la realidad y su proyección.