

8

(El INRA y la propiedad de la tierra)

EL INRA Y LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

A la memoria de Mario Arrieta Abdalá,
cuya vida y obra enalteció la lucha por los derechos humanos
de campesinos e indígenas en América Latina

•Ricardo Calla Ortiga

• Sociólogo en la Universidad de Washington and Lee (EE.UU), Master en Ciencias Sociales, Postgrado en Antropología. Ha sido Ministro de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios de Bolivia, Cónsul General Adjunto de Bolivia en Santiago de Chile, director de programas de postgrado de FLACSO-Bolivia y rector de la Universidad de la Cordillera en La Paz. Actualmente trabaja en temas ligados al desarrollo de los pueblos indígenas, labor que ha desempeñado para instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Food and Agricultural Organization (FAO). Docente de sociología y antropología en distintas Universidades latinoamericanas y ha publicado libros y artículos en temas de etnicidad, política y sociedad.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de saneamiento de la propiedad de la tierra agraria a partir de la promulgación de la Ley INRA:
Consideración introductoria

Como ya ha sido múltiples veces recordado, la Ley No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), promulgada el 18 de octubre de 1996, reconoce y garantiza los siguientes tipos de propiedad agraria en Bolivia: a) el solar campesino, b) la pequeña propiedad, c) la mediana propiedad, d) la empresa agropecuaria, e) las tierras comunitarias de origen y f) las propiedades comunarias¹. ¿Qué efectos han tenido la implementación y la aplicación del saneamiento y titulación de tierras a partir del reconocimiento de estos tipos de propiedad por parte de la Ley INRA sobre los derechos humanos en Bolivia? A siete años del nuevo proceso agrario nacional abierto por esta Ley es posible intentar una evaluación preliminar, aún sea tentativa.

Partamos señalando que en los casos del *solar campesino*, la *pequeña propiedad*, la *mediana propiedad* y la *empresa agropecuaria* se trata de tipos de propiedad aptos y funcionales al desarrollo del mercado de tierras. Se trata de tipos de propiedad aptos para la conversión de la tierra en mercancía, en objeto transable en el mercado. En los casos

1 La Ley INRA, a tiempo de reconocer los tipos de propiedad señalados, también "garantiza la existencia de... cooperativas y otras formas de propiedad privada" (art. 3). Dependiendo de cada caso, las cooperativas agrarias operan contando con o tramitando títulos de propiedad para sus miembros ya sea del tipo pequeña propiedad, mediana propiedad o propiedad comunaria. Aunque esta Ley no establece criterios específicos para el tratamiento de la titulación de la tierra para el caso de las cooperativas agrarias, el art.3 permite al INRA llevar adelante procesos de saneamiento y titulación al respecto, ajustándose al tipo de categoría propietaria -pequeña, mediana o comunaria- acordado entre cada cooperativa y el INRA, caso por caso y con base en el tipo de trámite optado por cada cooperativa

de la *mediana propiedad* y la *empresa agropecuaria*, éstos permiten además que la tierra sirva como garantía hipotecaria para la contratación de crédito por parte de sus dueños. Otro es el caso del *solar campesino* y el de la *pequeña propiedad* ya que la Ley INRA las define como “patrimonio familiar inembargable”, es decir, un objeto que un agente de crédito no puede legalmente embargar, aún cuando se puede vender y hacer parte del mercado de tierras.

En los casos de las *tierras comunitarias de origen* (TCO) y de las *propiedades comunarias* se trata, por el contrario, de tipos de propiedad aptos para contener y limitar el desarrollo del mercado de tierras y favorecer más bien el desarrollo de una esfera de propiedad colectiva sobre la tierra especificada por usos y costumbres localmente distintivos. Son tipos de propiedad que definen a las tierras tituladas en calidad de TCO y propiedades comunarias como “inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles”. Su inembargabilidad las sustrae del riesgo de convertirse en garantía hipotecaria en el mercado de créditos. Su inalienabilidad las sustrae de la esfera del mercado de tierras. Por razón de la Constitución Política del Estado y la misma Ley INRA el Estado se obliga, por otra parte, a otorgar y/o canalizar créditos de desarrollo y de fomento (por ejemplo, novena disposición final, Ley INRA) tanto para las TCO y las propiedades comunarias como para las cooperativas agrarias y los pequeños propietarios.

Es evidente, pues, que la Ley del INRA es un instrumento jurídico que formalmente favorece, por una parte, el desarrollo del mercado de tierras y que, por otra parte y también formalmente, lo contiene y limita. Esto da pie al avance de la propiedad mercantil de la tierra y del individualismo posesivo de mercado en lo que a tierras agrarias atañe. Pero, al mismo tiempo, la ley del INRA permite el resguardo de la propiedad no mercantil de la tierra, la solidaridad comunitaria entre individuos y familias con necesidades complejas y la continuidad del uso y del manejo de la tierra como bien grupal, para el beneficio de individuos y familias en tanto miembros de colectividades definidas (*pueblos y comunidades* indígenas y *comunidades campesinas*).

De esta manera, la Ley del INRA reconoce y garantiza tanto la propiedad de mercado sobre la tierra como la propiedad social grupal de uso y acceso segmentario (ver más abajo) no mercantil sobre ésta. Habilitando el desarrollo de un mercado legal de tierras agrarias en Bolivia, la Ley INRA pone, a la vez, recaudos legales contra una expansión generalizada del mercado de tierras, al habilitar el desarrollo y consolidación de la propiedad no mercantil sobre las mismas. Así, pese a la presión de los fundamentalismos de mercado por parte de las tendencias neoliberales más radicales en Bolivia, particularmente

durante los últimos quince años, la Ley del INRA refleja el parcial equilibrio jurídico hasta ahora existente en este país entre las corrientes de pensamiento definidoras de políticas de desarrollo rural favorables tanto a la expansión del mercado de tierras como a la ampliación y consolidación del uso y manejo social grupal –comunitario y familiar–no mercantil de la tierra.

Se trata, en rigor, de un “empate” jurídico entre tales corrientes contendientes, que da continuidad a esa suerte de “igualación histórica” alcanzada ya en la Reforma Agraria de 1953 entre los enfoques *mercantilista* y *comunitarista* que hasta hoy jalonan el debate en torno al desarrollo rural en Bolivia. Efectivamente, también el Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 constituye en su letra todo un “empate” entre *mercantilistas* y *comunitaristas* ya que a tiempo de suscribir la defensa de la *comunidad* indígena y la restitución a las *comunidades* indígenas de las tierras que les habían sido sustraídas por la expansión hacendaria y latifundista en el decurso histórico colonial y boliviano previo, ese Decreto Ley también pasó a legalizar la propiedad de mercado sobre la tierra, principalmente a través del reconocimiento de la propiedad individual, en un texto jurídico de tono antilatifundista dado el contexto específico de la Revolución Nacional entonces en curso.

Es importante resaltar que tanto *mercantilistas* como *comunitaristas* buscan fundamentar sus posiciones apelando a la teoría y práctica de los derechos humanos tal como éstos han venido siendo conceptualizados y operativizados en los complejos debates y aplicaciones al respecto, desarrollados a nivel mundial a lo largo de los últimos sesenta años. Para el enfoque *mercantilista*, la propiedad de la tierra del tipo TCO o comunaria constituiría una transgresión a los derechos humanos de los individuos y las familias ya que bloquearía el reconocimiento al derecho propietario “pleno” sobre la tierra, es decir al derecho del dueño para vender la tierra y usarla como garantía de crédito. Tal concepto de propiedad “plena” –para la venta y la hipoteca– sobre la tierra como sinónimo de derecho humano individual y familiar “verdadero”, hace parte de un sistema de equivalencias discursivas entre “derechos humanos” y “universalización del mercado”, que busca configurar un marco valorativo y de postulaciones normativas para el cual los derechos humanos regirían si y solo si son plasmadas la más plena liberalización de las economías y la más plena vigencia del mercado como factor configurador dominante de las dinámicas económicas y sociales. Por su parte, el enfoque *comunitarista* parte de una conceptualización de los derechos humanos como derechos individuales, familiares y “de colectividades”, y postula que la noción de propiedad “para la venta y la hipoteca” sobre la tierra reconocida a individuos, familias y

negocios empresariales agrarios, configura marcos potenciales para el acaparamiento, la concentración y la latifundización comercial de la tierra y, por ende, para la generación de desigualdades sociales entre grandes, medianos y pequeños propietarios de la tierra así como la emergencia de la escisión social entre los dueños de la tierra y los desposeídos de ella. Remitiendo al poder económico y socialmente desigualador y escisor del mercado, el enfoque *comunitarista* postula que, con la noción de propiedad “plena” sobre la tierra como sinónimo de la propiedad “para la venta y la hipoteca” de la misma, el *mercantilismo* encubre conceptualmente la desigualdad económica y social producida por el desarrollo del mercado de tierras para concluir postulando un concepto de derechos humanos funcional a tal desigualdad económica y social entre las personas y las familias².

Cabalgando entre los dos enfoques, pero i) abandonando, por un lado, el tono antilatfundista de los marcos jurídicos desarrollados por la Reforma Agraria de 1953 y ii) abriéndose, por el otro, al reconocimiento de los derechos indígenas sobre la tierra con la figura de las TCOs, la Ley del INRA, al implementarse, ha pasado a producir un contradictorio y tenso proceso de saneamiento y titulación de tierras con muy peculiares efectos sobre los derechos humanos de las grandes masas rurales pobres campesinas, indígenas, colonizadoras y sin tierra en Bolivia.

La Titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO)

Por una parte, en los seis años de vigencia de la Ley INRA en Bolivia, la titulación de TCO a favor de los pueblos y grupos indígenas en el país muestra avances muy parciales, lentos y preliminares pero, por otra parte, se trata de procesos ya en curso, constatables y hasta concluidos, por lo menos para algunos pocos casos específicos. Con ello, y a pesar de la dramática brevedad e insuficiencia de los avances, los derechos humanos colectivos de algunos pueblos indígenas y grupos étnicos en Bolivia y de los individuos y familias que los conforman, han comenzado a ser vigentes –aunque sólo para los pocos casos aludidos– por lo menos a través

² En sus versiones más rigurosas, el enfoque comunitarista postula que la propiedad comunal no mercantil sobre la tierra no es universalmente sinónimo de anulación de todo derecho *propietario* sobre la tierra de los individuos y familias pertenecientes a la colectividad comunal igualmente propietaria de la misma tierra. A partir del concepto de propiedad *segmentaria* sobre la tierra agraria se reconoce que, en múltiples locaciones del orbe, la tierra aparece como propiedad tanto de la comunidad mayor, de las subcomunidades que la conforman, así como de las familias particulares que hacen parte de las subcomunidades de la comunidad mayor. Allí donde rige la propiedad comunitaria segmentaria, el derecho a la propiedad para el uso, la partición y la herencia individual y familiar de la tierra, es costumbre y se debe distinguir de la propiedad para la venta de la misma. La propiedad segmentaria, que no es sino un caso de propiedad concurrente sobre un mismo objeto, es posible si y sólo si procede al margen y fuera de la esfera del mercado *abierto* de tierras, pero puede incluso acoger en su interior el trasiego mercantil de la tierra *cerrado* entre las partes y los miembros de la colectividad *segmentaria*. El concepto de propiedad comunitaria *segmentaria* es corriente en la literatura etnológica y se origina en investigaciones africanistas de las décadas de los años '20 y '30. Su uso, para el caso andino boliviano actual, se remite principalmente a Platt (1973) quien se inspira en las investigaciones etnohistóricas andinistas de Murra (1961), a su vez apoyada en la etnología africanista.

de la obtención del papel de los títulos de propiedad en calidad de TCO que hoy cursan tanto en manos de los beneficiarios como en los archivos de los Folios Reales del INRA.

Tal proceso de titulación, que constituye todo un reconocimiento legal a un derecho atribuido a los pueblos indígenas en Bolivia para contar con la propiedad sobre sus tierras de origen se sustenta, como es sabido, en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) ratificado el 11 de julio de 1991 por el Estado boliviano y cuyos artículos 13 y 14 postulan que:

Artículo 13

1. (...) los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos (indígenas) interesados reviste su relación con las tierras y territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos (indígenas) interesados los derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión (...)

La titulación de TCO se sustenta similarmente en Bolivia en su Constitución Política del Estado, cuyo inciso 1 del artículo 171 postula que:

Artículo 171

1. Se reconocen, respetan y protegen, en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos

indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus Tierras Comunitarias de Origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

La Ley del INRA, por su parte, postula en su título I, artículo 3, inciso 3, que:

Artículo 3 (Garantías Constitucionales)

1. Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen (...) La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena (...)

Los títulos de tierras comunitarias de origen otorgan a favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas (...)

Las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas ni adquiridas por prescripción. La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres (...)

Ahora bien, sólo un concepto de radical fundamentalismo mercantil negaría que con la puesta en marcha del proceso de saneamiento agrario y titulación de TCO, con base en la Ley del INRA, han comenzado efectivamente -aunque todavía sólo en muy contados casos a través de titulaciones concretas- a ponerse en vigencia en Bolivia los derechos humanos de los pueblos indígenas y las personas y familias que los conforman, en lo que a propiedad de la tierra, resguardo de valores, usos y costumbres distintivos con respecto a ésta se refiere. Efectivamente, con tales titulaciones, los pueblos indígenas beneficiados gozan hoy mayores márgenes de seguridad jurídica sobre sus tierras y mejores condiciones respecto a las presiones e intenciones por parte de terceros hacia su despojo. Tales logros obtenidos luego de precisos y detallados procesos de saneamiento legal, constituyen una plasmación directa para el caso indígena boliviano, tanto de los derechos humanos a la propiedad colectiva, sancionados en el art. 17 de la Declaración Universal de

los Derechos Humanos, como de los derechos indígenas –vinculados a todo un acápite de los derechos humanos toda vez que los pueblos indígenas son colectividades humanas– sancionados a través del Convenio 169 de la OIT.

Por otro lado, como parte del derecho a la “distintividad etnocultural”, la titulación de TCO permite la constitución de ámbitos de vida social y productiva alternativos a la pretensión de universalizar al mercado de tierras como factor –él mismo etnocultural– dominante y primordial para todas las diversas colectividades humanas indígenas y no-indígenas ligadas a la tierra en Bolivia. La cultura del mercado de tierras, rasgo parcial o mayor de muy diversas colectividades étnicas en el pasado y el presente del orbe, no deja de ser, ella misma, una alternativa entre varias, que sólo el etnocentrismo más recalcitrante se puede permitir irradiar y difundir sin contemplación alguna con respecto de otros valores, usos y costumbres culturales en torno a la tierra.

Los derechos de los pueblos indígenas, como parte de los derechos humanos universales, en todo caso hacen parte de un marco doctrinario en construcción, muy complejamente enriquecido por efecto de la misma temática indígena. Ahora se puede establecer que la cultura del mercado de tierras no debe imponerse a las colectividades humanas, transgrediendo los derechos humanos a la “distintividad etnocultural” de pueblos y colectividades con valores, usos y costumbres alternativos en lo que a la tierra se refiere. El mercado de la tierra –que es, en rigor, una opción cultural entre otras– no puede pretenderse como la única alternativa cultural para el uso y el acceso a la tierra sin devenir en opción depredadora de los derechos humanos a la “distintividad” de los pueblos indígenas en tanto colectividades con cultura diferenciada en lo que hace a sus valores, usos y costumbres en torno a la tierra y la territorialidad³.

En todo caso, como parte del derecho humano a la “distintividad etnocultural”, el derecho a la titulación de sus TCO, reconocido hoy a los pueblos y grupos indígenas en la legislación boliviana, constituye, para los propósitos prácticos, un ámbito de los derechos humanos establecidos en el ordenamiento jurídico de Bolivia que finalmente ahora es posible monitorear.

Así, entonces, señalemos que hasta noviembre de 2002, las solicitudes de titulación de TCO recibidas por el INRA durante los seis años del proceso, alcanzaron una extensión de 32.467.966 hectáreas correspondientes a 128 TCO. De ellas, 31.041.200 hectáreas correspondientes a 126 solicitudes han sido admitidas por el INRA en calidad de demandas con cumplimiento suficiente y adecuado de

3 N.d.E. Debido a su extensión, se ha trasladado la cita al final del texto.

formalidades. De las 126 titulaciones de TCO demandadas por distintos pueblos y grupos indígenas, admitidas por el INRA en lo que va del proceso, 74 corresponden a solicitudes en las tierras altas de Bolivia y 52 corresponden a las tierras bajas.

Ahora bien, hasta el presente, en Bolivia se han llegado a titular 32 TCO para pueblos indígenas que comprenden, todas juntas, una superficie total de 5.622.559 hectáreas. El cuadro a continuación, elaborado por el INRA, muestra las TCO tituladas hasta fines del 2002:

(Ver anexo N° 2. Tierras Comunitarias de Origen SAN TCO. Titulos emitidos...)

Sin restar la importancia de tales titulaciones de TCO, en cada caso no puede sino evidenciarse la insuficiencia, lentitud y preliminariedad de los avances en la titulación de TCO en el país y, con ello, el radicalmente pobre performance boliviano en lo que a la vigencia de los derechos a la tierra y el territorio de los pueblos y grupos indígenas se refiere. Y es que, como a simple y primera vista se evidencia cotejando las cifras, sólo 32 de las 126 solicitudes admitidas presentadas por distintos pueblos indígenas al INRA han sido hasta ahora tituladas quedando 94 pendientes, y sólo el 17,7% de los 31 millones de hectáreas solicitadas admitidas para su titulación como TCO cuenta con títulos, después de seis años del proceso agrario del INRA⁴.

Tal situación, en sí misma muy grave, sin embargo empeora cuando se considera que de las 32 TCO tituladas hasta el presente sólo una –la correspondiente al ayllu norpotosino Sikuya– se ubica en la región de tierras altas de Bolivia. Con ello, por lo menos cerca de tres centenares o más de ayllus, marcas y otros agrupamientos étnicos andinos de altiplanos, serranías y valles portadores del derecho humano a contar con la seguridad jurídica sobre la tierra y la territorialidad, así como el reconocimiento a su distintividad etnocultural, a partir de la titulación de TCO, mantienen tal derecho conculcado. Para el caso de las tierras altas bolivianas, la misma

4 Dos criterios básicos rigen para fijar el tamaño de las demandas de titulación de TCO solicitadas por los pueblos o grupos indígenas: Por un lado, el criterio de ocupación previa de uso y tradición (que remite a un conocimiento básico sobre límites y linderos sancionado por una ocupación espacial reconocida a través de la costumbre por propios y ajenos que, en muchos casos, cuenta incluso con algún antecedente legal colonial o republicano y que implica negociaciones y estudios más o menos complejos dependiendo de los casos). Por otro lado, el criterio de necesidad (que remite a una fijación de dimensiones de carácter más aleatorio e implica, igualmente, un trajín de negociación y estudios más o menos complejos dependiendo de los casos). La Ley del INRA cuenta con su respectivo reglamento que fija una compleja normativa operativa para el saneamiento agrario. Para el caso de la titulación de TCO, ese reglamento establece que el ministerio a cargo de Asuntos Indígenas debe realizar Estudios Indígenas de Necesidad Espacial (EINEs) para habilitar cualquier demanda de titulación de TCO ante el INRA. Una vez habilitada la demanda, a través del EINE respectivo para cada caso, el INRA recién puede pasar a operar en el campo con sus campañas de saneamiento y de resolución de conflictos. Los EINEs han otorgado al Poder Ejecutivo un muy alto margen de discrecionalidad política con relación a la titulación de TCO debido a la fijación de “metodologías” de estudio que, en calidad de instrumentos jurídicos, fijan procedimientos y pautas para los EINEs que con el paso del tiempo han creado una amplia burocracia estatal a cargo de los mismos, entramado que ha venido produciendo cada vez más ampulosos estudios, pero de poco rigor científico y con una muy alta y evidente intención de reducir las demandas indígenas lo más posible. Muchas veces, el bloqueo a las demandas de titulación de TCO han pasado por el trámite simple de postergar la realización del EINE indefinidamente.

noción de insuficiencia, lentitud y preliminariedad de los avances en la titulación de TCO constituye una benevolencia extrema. En este caso, se puede afirmar que los derechos humanos de los pueblos indígenas a la tierra y la territorialidad siguen siendo radicalmente desconocidos.

Pero el cuadro se plantea aún más grave si se considera, además, que de las 32 TCO registradas como tituladas en los registros estadísticos del INRA, solamente en 5 casos –el de la TCO Sikuya y los de las 4 TCO Ayoreo– el proceso de saneamiento ha alcanzado cotas finales y la titulación plena de esas TCO ha concluido. Es decir, hasta ahora sólo dos grupos indígenas, los Sikuya (departamento de Potosí) y los Ayoreo (departamento de Santa Cruz) habrían concluido con el proceso de saneamiento y titulación de sus TCO. En el caso de las restantes TCO que el INRA viene registrando como tituladas (varias de ellas i) con titulación sólo para las áreas previamente acotadas como “tierras fiscales” en los procesos técnicos del saneamiento y por tanto disponibles para ser dotadas como TCO y otras ii) con titulaciones preliminares por decreto supremo y por tanto con requerimientos jurídicos de regularización y saneamiento), aún quedan pendientes algún o muchos obrados por realizarse antes de alcanzar la titulación plena y definitiva. Así, 27 de las 32 TCO registradas por el INRA como tituladas cuentan, en rigor, con una titulación *parcial* –y por tanto inconclusa– sobre el conjunto de los predios demandados por los interesados, en un caso, y, en otros, con una titulación *preliminar* de valor jurídico insuficiente⁵.

El hecho de que sólo 5 de las 126 titulaciones de TCO hasta ahora demandadas por los pueblos y grupos indígenas, y admitidas por el INRA hayan concluido con todo el proceso del saneamiento iniciado en 1996 es, para decir lo menos, un resultado lamentable. El que 27 de esas 126 demandas aceptadas sólo cuenten con títulos *parciales* –lo que es insuficiente y deja entrever un panorama de regularizaciones irresueltas y una potencial o manifiesta conflictividad entre partes– o *preliminares* –lo que es peor, ya que en verdad jurídica se trata de casos de no titulación bajo saneamiento–, es tan pobre como lo primero. Aducir, por lo demás, que en esos 27 casos “por lo menos” se cuenta con esos títulos parciales y preliminares, es sinónimo de encubrimiento de la gravedad de la situación con argumentaciones

5 Para evidenciar lo que acabamos de describir y para una aproximación en detalle, caso por caso, al proceso de saneamiento de TCO hasta fines de 2002, se puede consultar el anexo N° 3 adjunto a este texto, que ha sido elaborado prolijamente por los propios funcionarios del INRA y por instrucción de sus máximos niveles de dirección. El cotejo del anexo N° 3 con el cuadro sobre titulaciones de TCO citado más arriba (anexo N° 2), muestra de modo claro la situación que exponemos. Agradecemos el transparente, franco y abierto apoyo recibido para la elaboración de este trabajo por parte del Director del INRA, René Salomón, de los Drs. Silvia Ovando, Víctor Terán y Ana Lora, y de José Luis Escarcha, acucioso técnico a cargo de la elaboración de los cuadros y estadísticas aquí adjuntos y como anexos. Seguramente este texto constituye un ingrato y problemático reconocimiento a ese desinteresado apoyo.

6 Nótese que estos criterios contrastan agudamente con los vertidos oficialmente desde la Superintendencia Agraria, entidad para la cual el proceso de titulación de TCO sería el que más habría avanzado en Bolivia, llegando incluso a un punto de inflamamiento. Con

distractivas⁶. Esto, a seis años de haberse iniciado el proceso de saneamiento del INRA, y con el agravante de que por la propia ley que instituye el Servicio Nacional de Reforma Agraria y que lo rige, éste está obligado a concluir el saneamiento de tierras en Bolivia en un plazo fijado de diez años, de manera que sólo se cuenta con cuatro años para la tarea. ¿Qué explica esta gravísima situación?

Por una parte, previamente deteniéndonos en un plano descriptivo de algunas de las realidades que han marcado el transcurrir de estos seis años saneamiento, se evidencia i) la casi nula voluntad política de los gobiernos bolivianos –Presidencia, ministerios y viceministerios co-responsables– para imprimir siquiera algo de ritmo y celeridad al proceso de titulación de TCO, ii) la también muy restringida voluntad política de la dirección tanto del INRA como de la Superintendencia Agraria para hacer avanzar más raudamente este proceso, iii) los conflictos entre las partes rurales y el mayor peso relativo de los intereses de los propietarios medianos y empresariales sobre las decisiones de los responsables gubernamentales e institucionales del proceso, iv) el virtual boicot al proceso a través de la elaboración de reglamentaciones de la Ley del INRA diseñadas para burocratizar las rutas y procedimientos del saneamiento, particularmente las exigencias de contar con certificaciones de etnicidad redundantes y estudios de necesidades espaciales indígenas (EINES) ampulosos y en distintos casos hasta innecesarios, v) el bajo nivel de entrenamiento técnico en resolución de conflictos agrarios por parte de los equipos de campo del INRA, vi) los altos índices de susceptibilidad, confusión y conflictividad interétnica e intercomunitaria, fruto de la acumulación de múltiples problemas locales heredados de la historia rural, vii) la variada pluralidad de situaciones particulares que requieren grados de experiencia y conocimientos locales que ni el INRA nacional ni sus departamentales llegan a cubrir y, finalmente, viii) restricciones presupuestarias que, pese a su importancia, no sirven como excusa para explicar la lentitud de lo obrado.

Ponderando las explicaciones, es inevitable concluir que la grave lentitud e insuficiencia en el avance de la titulación de las TCO se deben primordialmente i) a la ya aludida y finalmente inocultable ausencia de voluntad política de los titulares gubernamentales y de los directivos institucionales responsables del proceso agrario definido por la Ley INRA, la misma que, a su vez, se debe al mayor apego

base en tal argumentación, equívoca (ya que no considera con rigor el estado de situación inconcluso y preliminar de las titulaciones de TCO que aparecen así registradas por el INRA) y quizá interesada, la Superintendencia Agraria ha venido siendo una de los focos de opinión adversos a la titulación de TCO en Bolivia, particularmente para el caso de las tierras altas. Este posicionamiento institucional adverso a los derechos humanos de los pueblos y grupos indígenas en el país es uno más de varios que, en la actualidad boliviana, concurren con las visiones empresariales sobre la tierra y para las cuales lo indígena estaría convirtiéndose en un estorbo para el “desarrollo”.

ideológico de esos titulares y directivos al desarrollo del mercado de tierras y al uso capitalista de las mismas, y un ambiguo posicionamiento con relación a la propiedad agraria colectiva, y ii) a la disputa por la tierra entre los propietarios medianos y empresariales, por un lado, y los pueblos y grupos indígenas demandantes de TCO, por otro; conflicto en el que los intereses de los medianos y grandes propietarios terminan, por lo general, imponiéndose sobre los intereses de los indígenas y donde los reconocimientos a la propiedad privada mediana, empresarial, e incluso pequeña por parte de un INRA muy proclive a ello, cruzan y restringen el saneamiento y la titulación de las TCO (un tratamiento de mayor detalle sobre esta cuestión es presentado más adelante).

Así, el peso ideológico del neoliberalismo económico en la actual época de globalización capitalista, las presiones de los intereses agroindustriales, ganaderos y forestales a favor del aprovechamiento productivo y extractivo mercantilista de la tierra, así como el predominio del enfoque exportador de mercado para el desarrollo rural, han venido condicionando un ejercicio gubernamental e institucional sobre el proceso agrario del INRA de “contención” de la titulación de TCO. Si, pese a ello, algo de titulación de TCO ha procedido en los siete años que van del nuevo proceso agrario nacional, se debe i) al peso de la misma Ley INRA en tanto ley y al hecho de que ésta rige en los marcos de un Estado de derecho y de un contexto democrático cuyos desarrollos obligan a un mínimo cumplimiento del ordenamiento legal vigente, ii) a los requerimientos y presiones de los pueblos indígenas interesados; demandas paulatina y crecientemente desgastadas por la inclemente lentitud y burocratización del proceso y por la indiferencia de los titulares gubernamentales y los directivos institucionales responsables de la aplicación de la Ley INRA, iii) a la actividad de algunas pocas ONG interesadas en apuntalar el proceso de titulación de TCO, iv) a la voluntad y el trabajo de algunos funcionarios y equipos de campo del INRA, efectivamente comprometidos con el proceso, y v) gracias al apoyo de las agencias de cooperación internacional a un proceso agrario percibido como “serio”, “novedoso” y “profundamente democrático y favorable a los derechos humanos” en un país “multiétnico y pluricultural”, que ahora se revela como un proceso que la propia Superintendencia Agraria –aunque autoeximiéndose de modo sorprendente de responsabilidades– ha calificado como bordeando el “colapso”⁷.

Como fuere, la evidencia de un radicalmente pobre performance boliviano en lo que se refiere a la vigencia de los derechos humanos

7 Posición vertida explícitamente por el Lic. Carlos Agreda Lema, Superintendente Agrario, en distintos eventos, seminarios y talleres de análisis sobre el proceso INRA durante el año 2002.

a la tierra y territorio de los pueblos y grupos indígenas en lo que va de los seis años de vigencia de la Ley INRA es, lo reiteramos, ya inocultable. Esta constatación, que no debe llevar a olvidar los pocos casos de efectiva titulación de TCO que han beneficiado a algunos pocos pueblos y grupos indígenas, no es exagerada y sólo desnuda la realidad de lo poco que se ha logrado y de lo mucho que queda por hacer. Siendo que el derecho de los pueblos y grupos indígenas bolivianos a la titulación de sus TCO es uno de los más grandes avances en la legislación latinoamericana referida a derechos humanos, la titulación de TCO, en todo caso –a menos que medie un golpe de timón que cambie el rumbo que el proceso agrario ha venido adquiriendo– arriesga convertirse en parte de la letra muerta del ordenamiento jurídico nacional, en excusa para el litigio y la tramitación inacabable, y en una victoria de las movilizaciones indígenas de fines de los '80 y de la primera mitad de los '90, cada vez más resquebrajada bajo el peso de una maquinaria estatal que sigue demostrando un fuerte sesgo discriminador con respecto de lo indígena. Afectar y cambiar este orden de cosas –exigiendo el relanzamiento y la mayor celeridad del proceso de saneamiento y titulación de TCO– debiera ser una tarea básica inmediata de la Defensoría del Pueblo y de la sociedad boliviana si lo que se pretende es que los derechos humanos rijan en Bolivia.

El Saneamiento Simple (SAN-SIM) y el Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN)

Si la titulación de TCO arroja resultados todavía muy pobres para los derechos humanos de los pueblos y grupos indígenas en Bolivia, el saneamiento y la titulación de *propiedades comunarias* (PC) a favor de las masas de productores rurales organizados en comunidades campesinas o indígenas, muestra, por su parte, un avance igualmente lento e insuficiente así como cruzado y restringido por el saneamiento y la titulación de la propiedad privada agraria pequeña, mediana y empresarial. Bajo el supuesto de que el proceso agrario abierto por la Reforma Agraria de 1953 habría avanzado en gran medida en la titulación de PC, la Ley INRA no incluyó una modalidad de saneamiento específica para este efecto y dispuso que fuera trabajada principalmente como parte de los obrados de la modalidad de saneamiento simple (SAN-SIM).

El SAN-SIM, que es una modalidad de ordenamiento de oficio y a pedido de parte, tiene a su cargo el saneamiento y la titulación de los solares campesinos, las pequeñas propiedades, las medianas propiedades, la propiedad empresarial y las propiedades comunarias. Éste ha venido operando principalmente a partir de la determinación –a través del Decreto Supremo 25848– de áreas de saneamiento de oficio, desde julio

de 2002, luego de una etapa previa de trabajo combinado a pedido de partes y de oficio en áreas puntuales. Así, en julio de 2002 se fijó - mediante del decreto referido- una Resolución Determinativa para implementar el SAN-SIM en gran parte del territorio nacional: 60.992.720 hectáreas que comprenden todo el departamento de Pando, todas las provincias Vaca Díez en el Beni, Iturralde en La Paz, Gran Chaco en Tarija y todo el departamento de Santa Cruz⁸.

Hasta el 5 de diciembre de 2002, el programa SAN-SIM llegó a titular 274.713 hectáreas correspondientes a 101 propiedades comunarias (PC) y otorgó certificados de saneamiento para 4.492 hectáreas correspondientes a 5 PC. Como se sabe, en el actual proceso del INRA, el certificado de saneamiento constituye la garantía de validez de títulos antiguos otorgados por la Reforma Agraria iniciada en 1953. La titulación, a su vez, refiere a la otorgación de títulos a favor de propiedades sin título previo alguno.

Esos obrados han sido complementados por las otras modalidades de saneamiento contempladas por la Ley INRA -TCO e Integrado al Catastro Legal-. Así, el SAN-TCO y el CAT-SAN han añadido su cuota parte al proceso de ordenamiento y titulación de PC. El SAN-TCO, que también se ocupa del saneamiento y titulación de propiedades de terceros dentro de las TCO, ha saneado y titulado 23 PC que abarcan un total de 65.347 hectáreas. No se cuenta con información específica respecto al CAT-SAN pero se considera que esta modalidad -que se ha venido ejecutando principalmente en áreas de colonización- no habría saneado ni titulado más de un par de PC con una extensión próxima a 1000 hectáreas.

Así, hasta el 5 de diciembre de 2002, el proceso del INRA saneó y tituló solamente 130 propiedades comunarias aproximadamente, con una extensión global de cerca de 345.552 hectáreas. Estos datos todavía no pueden ser analizados de modo adecuado, dadas las inciertas cifras de los títulos -y sus extensiones- de propiedad comunitaria otorgados -bajo las figuras de títulos "pro-indiviso" o "colectivos"- a las comunidades rurales en el proceso de la Reforma Agraria y que, casi en su totalidad, no se han saneado según el nuevo proceso agrario nacional. También perjudica el desconocimiento sobre el número, por lo menos aproximado, de comunidades rurales existentes en el país a inicios del nuevo siglo -ya sea en unidades solas o comprendidas en unidades mancomunarias agregativas (ayllus, marcas, comunidades mayores, etc.)-. Tal situación -en parte resultante del desorden de la información sobre la propiedad agraria acumulado por el proceso de la Reforma Agraria de 1953 y que hizo parte de las razones para su intervención y la puesta en

8 Un agradecimiento al Dr. Victor Terán, Director del Programa SAN-SIM del INRA, por estas referencias contextuales.

marcha del actual saneamiento– limita el análisis sobre la cobertura de los derechos humanos a la propiedad comunaria en Bolivia. Sin embargo, algo de la insuficiente información disponible permite colegir que esa cobertura sigue siendo baja y que todavía deja a un lado a un amplio número de las comunidades de ex hacienda -nuevas y de origen- interesadas en contar con este tipo de propiedad agraria.

Así, en los obrados del proceso de Reforma Agraria iniciado en 1953 y detenido hacia 1992 mediante su intervención –que dio lugar al inicio del nuevo proceso agrario con la dictación de la Ley INRA, en octubre de 1996–, existen datos computarizados que dan cuenta de 3188 registros correspondientes a expedientes de titulación de carácter comunitario (“proindiviso” o “colectivo”). De tal cifra, 1961 corresponden a procesos con títulos otorgados, 1133 inconclusos o en trámite y 94 son tramitaciones anuladas. Por ahora es imposible saber cuántos expedientes semejantes se habrían perdido durante más o meno 40 años de obrados de ese proceso.

Si el nuevo ordenamiento agrario del INRA sólo ha otorgado alrededor de una o dos decenas de certificados de saneamiento correspondientes a titulaciones previas de carácter comunitario, aún quedarían pendientes por lo menos 3170 expedientes de carácter comunitario heredados del anterior proceso agrario por sanearse y, de ellos, aún restarían los 1133 expedientes previos por titularse. Los casi 125 títulos nuevos para PC otorgados por el proceso INRA, suman una cifra muy reducida de titulaciones si se la contrasta con los 1133 expedientes con titulación inconclusa comunitaria del proceso agrario anterior. Estas cifras, en todo caso, podrían estar induciendo a inflar el número de casos pendientes de saneamiento y titulación de propiedades de carácter comunitario hoy en Bolivia, ya que es posible -no es posible saber-, que los expedientes citados se refieran a comunidades que en el nuevo proceso agrario, en algunos o muchos casos, hayan optado por incorporarse a procesos de titulación de TCO como parte de agregados comunitarios.

Como fuere, tampoco se puede dejar de considerar a aquellas comunidades interesadas en contar con títulos de *propiedad comunaria* –cuyo número es directamente desconocido, pero que seguramente incluye algunas centenas– cuyos procesos de saneamiento y titulación ni siquiera cuentan con un expediente de inicio. Presumiblemente, aunque tal vez seamos muy optimistas, por lo menos la mitad de las comunidades rurales en Bolivia, hoy interesadas en obtener títulos de, seguirían al margen de ese derecho. De todo ello, se puede concluir que en este caso también estamos frente a un muy pobre performance boliviano respecto a la vigencia de los derechos humanos de las comunidades rurales a contar con este tipo de propiedad. Como en el caso de las TCO, tanto el saneamiento como la titulación nueva de PC son lentos, insuficientes y preliminares. El hecho de

que 50 años después de la Reforma Agraria de 1953, sólo la mitad –podría ser mucho más– de las comunidades rurales interesadas en contar con títulos de propiedad de carácter comunitario simple cuente con ellos, dice por demás de la lentitud con la que se ha venido obrando en Bolivia al respecto.

Es además absolutamente necesario destacar que tanto en lo referido al derecho al saneamiento y titulación de las TCO como al de las *propiedades comunarias*, se trata de prerrogativas que tienden a limitarse, reducirse o bloquearse, debido a la perspectiva del nuevo proceso agrario nacional, de desarrollar el mercado de tierras titulando y saneando paralelamente propiedades privadas pequeñas, medianas y grandes, hecho que, al mismo tiempo, alimenta la tendencia sistémica de la expansión mercantil hacia la desigualdad económica y social en el agro, la concentración capitalista de la tierra y el despojo indígena y comunitario de la misma, así como la generación de pobladores rurales sin tierra–en cifras variables, distintas, dependiendo de los casos y regiones–.

Y es que, por una parte, siendo el desarrollo del mercado de tierras un horizonte legal de vieja data en Bolivia, ratificado por la Ley INRA, y dada la no titulación de centenas de comunidades agrarias pasibles de contar con títulos de carácter colectivo, la alternativa de titulación individual y familiar de propiedades para comunarios particulares en contextos con relativa o mayor desestructuración, ha llegado a resquebrajar internamente a las comunidades rurales, generando, para decirlo de algún modo, *terceros propios* en el seno de las mismas o, en varios casos extremos, llegando a disolverlas en tanto agregaciones poblacionales regidas por la propiedad colectiva de la tierra. Tal quiebre y disolución producidos por el desarrollo de la propiedad mercantil sobre la tierra –que acoplados al incremento poblacional han tendido a generar el manejo minifundiarío de la misma en algunas subregiones –, muestra los efectos paradójicos de una legislación agraria que desde antiguo avala la propiedad agraria privada de mercado, pretendiendo paralelamente afirmar la propiedad agraria colectiva inalienable.

La demanda de titulación de *propiedades pequeñas* (PP) de *terceros propios*, que a su vez ha venido emergiendo al calor del propio saneamiento del INRA, en Bolivia, en todo caso ha pasado a producir reducciones y bloqueos a las demandas de saneamiento y de titulación de TCO y de *propiedades comunarias*, lo mismo que a la inversa, a partir de la oposición entre el individualismo posesivo y el comunitarismo cooperativo que jalonan la vida rural cotidiana en vastas locaciones del país. En tales casos, ¿cuáles son los derechos humanos que deben regir? Si se postula, desde un posicionamiento de seguimiento a la demanda, que ambos procesos de titulación –el

de PPs de terceros *propios* y el de TCO y PC– son precedentes, se está preestableciendo que el desmembramiento de la comunidad agraria es un derecho humano de los individuos y las familias. Si se postula, desde un posicionamiento doctrinario, que la consolidación de la comunidad agraria es la opción rectora por encima de la querrela de individuos, se está preestableciendo que los derechos humanos colectivos deben, en este caso, regir por encima de los derechos individuales de apropiación particularista. Al final, como se ve, igualmente el debate en torno a los derechos humanos con relación a la propiedad agraria está jalonado por la tensión entre el individualismo posesivo y el comunitarismo cooperativo.

Como fuere, la revisión de otras cifras muestra que, por una parte, hacia fines de 2002, el proceso del INRA logró titular y certificar la de 193 unidades sobre una extensión total de 6.286 hectáreas a través del SAN-SIM. A su vez, como parte del saneamiento y la titulación de *terceros* al interior de las TCO, el SAN-TCO ha titulado la *pequeña propiedad* de 132 unidades con una extensión total de alrededor de 13.025 hectáreas. El CAT-SAN, finalmente, ha titulado y certificado la *pequeña propiedad* de un número no accesible de unidades titulares –pero que podría estar por encima de 1000– con una extensión igualmente aproximada de 130.000 hectáreas. Por otra parte, a tal panorama hay que añadir el universo de pequeños propietarios agrarios individuales beneficiados con títulos por la Reforma Agraria 1953-1992. ¿Cuántas miles de pequeñas propiedades quedan en Bolivia por titularse? ¿Cuántas con títulos correspondientes a la vieja Reforma Agraria quedan por sanearse en el nuevo proceso? La pobreza de nuestros datos estadísticos hace imposible precisarlo. Tampoco se puede saber cuántos de los títulos individualizados de pequeña propiedad agraria existentes corresponden a dotaciones o adjudicaciones en áreas sin ocupación previa o con ocupación previa ajena (como en el caso, por ejemplo, de ciertos procesos de colonización) y cuántos se enmarcan en contextos de desestructuración comunitaria. Como fuere, y aún sin datos cuantitativos siquiera aproximados, es evidente que la *pequeña propiedad*, como desestructuración comunitaria, hace ya parte significativa de una realidad agraria persistentemente impactada por el desarrollo tanto del mercado legal (o legalizado luego de apropiaciones particularistas de hecho) como ilegal de tierras.

Por otra parte, hay que considerar que la Ley INRA contempla también el saneamiento y la titulación de la *mediana* y la *gran* propiedad agraria y que sus obrados no han podido sino generar una abierta disputa por la tierra –en la que también se entremezcla la *pequeña propiedad*– entre medianos y grandes propietarios y los pueblos y comunidades indígenas y campesinas demandantes de titulación

y saneamiento de TCO y PC. Esta disputa, que es una de las dos razones centrales para que los procesos de saneamiento de TCO y PCs sean tan lentos, se ha estado produciendo entre los *terceros* pequeños, medianos o grandes, cuyas propiedades –legítimas o no– se hallan al interior de las extensiones de las TCO y PC, y los demandantes indígenas o comunarios campesinos de las mismas, pero además entre éstos y los *colindantes* –pequeños, medianos o grandes– con los perímetros de las TCO y PC. Los alcances de esta disputa –que en algunos casos incluso ha llegado a mostrar brotes de violencia focalizada y transgresiones de los derechos humanos a la seguridad física de los involucrados– han terminado generando un interminable litigio legal que verdaderamente amenaza con llevar al colapso el proceso agrario, a menos que los gobiernos y las direcciones institucionales del INRA y la Superintendencia Agraria mejoren de modo inmediato, radical y sustantivo, la capacidad operativa estatal para la resolución de conflictos y la facilitación de la negociación entre las partes agrarias.

Jalonado entre los dos horizontes de desenvolvimiento contrapuestos en los que se basa la letra de la Ley del INRA: el desarrollo de la propiedad agraria privada de mercado y la afirmación de la propiedad agraria colectiva inalienable, el nuevo proceso agrario nacional ha venido transcurriendo estos últimos seis años, produciendo él mismo su propio bloqueo y sorteando muy apenas las dificultades generadas por la propia Ley a través de soluciones parciales y preliminares que, a la vez, siguen sembrando un futuro espinoso para la cuestión agraria en Bolivia.

Así, el SAN-SIM ya ha llegado titular y a certificar 43 unidades medianas y grandes con una extensión total de 124.634 hectáreas. El SAN-TCO, por su parte, ha titulado o saneado a 34 *terceros* medianos (31) y grandes (3) con una superficie total de 52.042 hectáreas. El CAT-SAN, sobre el cual no contamos con información precisa, habría titulado o saneado a algún número de propiedades medianas o grandes con una extensión total de alrededor de 25.000 hectáreas (cifra muy tentativa).

Los avances en el saneamiento y la titulación de pequeñas propiedades por parte del INRA –con un total de alrededor de 150.000 hectáreas en beneficio de aproximadamente 1350 unidades, números estos sólo indicativos y muy tentativos–, al ser contrastados con los avances en el saneamiento y la titulación de medianas y grandes propiedades –que comprenden en total próximo a 200.000 hectáreas tituladas, en beneficio de más o menos 90 unidades, en cifras igualmente indicativas y tentativas–, muestran, desde una perspectiva numérica inapelable, que el proceso agrario del INRA está consolidando una muy grave desigualdad en cuanto a la propiedad

de la tierra, ya que si el promedio aritmético y abstracto de la extensión de la pequeña propiedad resultante del cálculo con base en las cifras citadas es de algo más de 100 hectáreas, ese mismo promedio, para la mediana y gran propiedad arroja una cifra por encima de las 2000 hectáreas. En términos reales, las diferencias que el saneamiento y la titulación que el proceso INRA está consolidando, son abismales. Así, frente a un pequeño propietario ganadero en el Beni que cuenta con 47 hectáreas tituladas, se erige la presencia de un gran propietario empresarial ganadero también del Beni con 8.252 hectáreas tituladas (dato oficial que extraemos del listado del INRA referido a terceros titulados por el SAN-TCO). No sorprende, pues, que de manera reiterada, la indagación periodística en Bolivia con respecto de estos agudos desequilibrios concluya en denuncia, particularmente cuando estas desigualdades provienen, además, de ocupaciones grandes o medianas ilícitas.

En todo caso, la cuestión de los terceros y colindantes medianos y empresariales con respecto de las TCO y las PC, tiene que ver con una disputa por la tierra en la que, además, se entrecruza severamente la pequeña propiedad. Este diferendo ha venido mostrando de modo evidente que el INRA ha tendido y tiende a favorecer a los medianos y grandes propietarios agrarios, cediendo en mayor grado y siendo más poroso con respecto de las presiones de este sector, en desmedro de los pequeños propietarios, de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas. Aunque también es evidente que el INRA no es un simple instrumento de los grandes y medianos propietarios agrarios, pues en distintas ocasiones ha fallado en contra de ellos. Sin embargo, el INRA ha tendido a favorecer intereses privados más que los derechos humanos de los de abajo. Esto es palmariamente demostrado, por ejemplo, por la regularidad con que los terceros o colindantes medianos y grandes hacen pesar ante el INRA sus “derechos” sobre tierras demandadas por los indígenas como TCO, y que ha llevado a que en 16 de las 21 TCO registradas como tituladas bajo proceso de saneamiento (ver arriba y anexo N° 3) se trate, en realidad, de titulaciones *parciales* sólo para las áreas donde los terceros o colindantes no tienen asentados sus intereses. Se trata de titulaciones “expeditivas” y pragmáticas –para calmar, contener o frenar las aspiraciones de los demandantes de TCO– sin afectar a los medianos y grandes enclavados en tierras demandadas como indígenas y, a la vez, sin llegar a resolver los conflictos de intereses *in situ*, hecho que sólo los posterga o termina por congelarlos, favoreciendo a medianos y empresarios.

En suma, el análisis de la información oficial sobre el proceso del INRA nos lleva a concluir que i) para los de abajo –pueblos indígenas, comunidades rurales y pequeños propietarios–, la vigencia de los derechos humanos (en cualquier sentido del concepto) con relación

a la tierra sigue siendo muy pálida comparada con el vigor con que los intereses de los medianos y grandes propietarios se afirma en el país y que ii) el performance boliviano respecto al derecho a la tierra de los de abajo, contrasta dolorosamente con la reemergencia en Bolivia de un nuevo latifundismo, principalmente en el oriente boliviano. Esto, que a estas alturas no debiera ser ninguna novedad, es, sin embargo, un dato cierto e insoslayable como lo demuestran, desde otras perspectivas de análisis, las investigaciones de Urioste (2000, 2001, 2002), de Almaráz (2001, 2002) e incluso las mismas bases de datos del INRA, accesibles vía internet.

Esta certeza impone al Defensor del Pueblo y a la sociedad boliviana en su conjunto, la tarea de demandar un cambio radical de orientación del actual proceso agrario nacional, exigiendo que gobierno, del INRA y de la Superintendencia Agraria dejar de lado su alineamiento objetivo a favor del nuevo latifundismo agrario comercial, orientándose más bien hacia una línea de atención preferente con respecto a las demandas y necesidades de tierra de los de abajo. Esto, a no dudarlo, es pedir mucho. Tampoco se podría, sin embargo, demandar menos.

Por supuesto que sólo esto no sería suficiente. Como remarca Laserna⁹: “el acceso a la tierra es... un derecho subsidiario que podría comprenderse como parte del derecho al trabajo, en unos casos, y del derecho a la práctica de una cultura específica, en otros, o incluso ambos... pero ni unos ni otros se garantizan automáticamente con el derecho a la tierra, ni tampoco desaparecen automáticamente sin el mismo”. En rigor, corresponde al Defensor del Pueblo, además, abogar por el diseño y la implementación de toda una política de desarrollo e inclusión social rural –desde el Estado, las iglesias y las ONG– orientada, entre otros, a una masiva ampliación de la cobertura rural hacia los requerimientos de educación escolar y universitaria, salud, agua potable, vivienda, servicios básicos, electricidad, combustibles, comunicación, caminos, riego, servicios financieros, infraestructura productiva y comercial, información económica, equipamiento tecnológico y de tierras de la población indígena, campesina y colonizadora de Bolivia.

Este pedido, ciertamente ambicioso, seguramente tampoco será suficiente para lograr la vigencia plena de los derechos humanos de las grandes masas de pobladores rurales pobres del país, si aquello no se complementa con mayores y más profundas reformas políticas, culturales e institucionales del Estado y la sociedad boliviana con relación a su multietnicidad y pluriculturalidad. Pero tampoco la complejidad de esta demanda debiera servir para correr un velo sobre

9 Comunicación personal, a tiempo de revisar el borrador del presente texto. Enero de 2003.

la dramática urgencia de resolver el problema de la tierra en el país y la aguda desigualdad en el acceso a la misma. La cuestión de la tierra está hoy en el centro de una potencial tormenta social en Bolivia y descuidarla es arriesgar demasiado.

N.d.E. Debido a su extensión, se ha trasladado aquí la cita 3.

Acabamos de referirnos a los *derechos de los pueblos indígenas* en tanto derechos *humanos*, tema que nos remite, entre otros, al concepto angular del *derecho a la distintividad* en cuanto uno de los aspectos fundamentales de los derechos humanos. Es preciso considerar –aún si la digresión resulta abultada– que el *derecho a la distintividad* –a la particularidad, a la *diferencia*–, cuando se refiere a los pueblos indígenas, no significa otra cosa que, como lo plantea en su primer párrafo el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, estos pueblos, como todos ellos, tienen o debieran tener, en tanto colectividades, el derecho “a ser diferentes, a considerarse a sí mismos como diferentes, y a ser respetados como tales”. Curioso y fundamental tema: ¿No ha luchado tanto la humanidad, y durante tanto tiempo, por la ‘igualdad’? ¿Entonces ahora se trata de no ser ‘iguales’?

Tristan Tzara, poeta, ya pudo escribir a inicios del siglo XX, que “cual en este lenguaje que nos azota/nos sobresaltamos con su luz”. Y es que, para decirlo desde la hermenéutica jurídica, la problemática de los derechos de los pueblos indígenas nos sitúa radicalmente también de entrada, como sucede siempre con el lenguaje del derecho, en el ámbito de la polivalencia semántica del lenguaje y de la necesidad de fijar, en el discurso jurídico, valores de sentido a las palabras, más rígidos, únicos y precisos, que en el caso de la *doxa*. Así, pues, para un discurso legal ceñido, el concepto de derechos de los pueblos indígenas remite, en primer lugar, a la afirmación de un *derecho a la diferencia* que no debe confundirse con una apología de la *desigualdad*. Ello solo es posible si el concepto de derechos de los pueblos indígenas remite, reiteramos, en un mismo movimiento, a un *derecho a la diferencia* estrictamente articulado y relacionado a un *derecho a la igualdad* que, a su vez, no debe confundirse con una apología de la homogeneización.

Vayamos con calma. Como se sabe, el *derecho a la diferencia* está considerado en un acápite básico de los *derechos humanos* referidos a las personas en la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, toda vez que ese documento establece que un derecho inalienable de cada persona, por ejemplo, es el derecho a la propia religión. Esta Declaración afirma el derecho a la *diferencia* religiosa de las personas en un movimiento conceptual que paralelamente postula derechos a la *igualdad* política y social. Se establece así un sistema de equivalencias y oposiciones conceptuales para el discurso jurídico donde el derecho a la *diferencia* es sinónimo de derecho a la *distintividad* y a la *particularidad* individual, por un lado, pero opuesto, por el otro, a la *desigualdad* entre las personas.

Ahora bien, si la Declaración... afirma el derecho humano de cada persona a ser distinta religiosa, política, lingüística y culturalmente –lo que implica que se afirma el derecho a la *individualidad* de las personas–, las discusiones en torno a los *derechos humanos* han sido enriquecidas desde entonces –en un inmenso proceso de debates y de ajustes conceptuales cuya historia aquí no referiremos de ningún modo – al punto de reiterar de modo cada vez más audible que también las colectividades, y no sólo las personas, tienen derecho a su distintividad, a su *diferencia*. Se diría que actualmente la(s) doctrina(s)

de los derechos humanos está(n) pasando a reconocer cada vez más y a afirmar –gracias en parte, pero muy sustancialmente, a las discusiones en torno a los derechos de los pueblos indígenas–, *el derecho del mundo a ser heterogéneo*.

El derecho a la *individualidad* de las personas, como parte de los acápites de los derechos humanos afirmados por la Declaración... de 1948 ha ido así dando lugar a un reconocimiento y determinación de *derechos a la distintividad* o a la *diferencia*, de colectividades que, como en el caso de los pueblos indígenas, nos remiten a reconocer la existencia de entramados culturales colectivos distintos en cada caso, con relación a los restantes.

Así pues, es preciso partir aseverando que los *derechos de los pueblos indígenas* empiezan por el derecho a ser *distintos* a los pueblos *no* indígenas y *entre sí*.

Este derecho a la diferencia, a la distinción, implica que no sólo las personas sino también las distintas colectividades tienen derecho a su individualidad. Tal es el caso de aquellas colectividades como las ‘naciones’, ‘etnias’ y/o ‘pueblos’ que –indistintamente del apelativo abstracto con el que se las denomine– tienen un nombre, usos y costumbres, lenguas, creencias y formas de vida que afectan de modos complejos y abiertos –de persistencia y cambio– a sus personalidades distintivas. Como en el caso de los derechos humanos de las personas, los ‘pueblos’, ‘naciones’ y/o ‘etnias’ tienen el derecho a ser diferentes.

¿Lo tienen? ¿Debieran tenerlo?

Se trata, es claro, de un debate en el que entran en juego conceptualizaciones referidas a los términos siempre cambiantes y no reductibles a definiciones esencialistas de ‘nación’, ‘etnia’ o ‘pueblo’ con los que se nombra a colectividades distintivas en razón de uno u otro entramado de rasgos *culturales* que las ‘naciones’, ‘etnias’ o ‘pueblos’ muestran como propios de sí. Reconocer el derecho a la distintividad, a la diferencia de las distintas ‘naciones’, ‘etnias’ y/o ‘pueblos’ (incluidos los *indígenas*) en términos de su personalidad cultural remite, sin duda, a una postura política 1) a favor de la diversidad de las ‘naciones’, ‘etnias’ o ‘pueblos’ y opuesta a un horizonte de homogeneización orientada a diluir tal diversidad y 2) a favor del respeto mutuo entre las distintas ‘naciones’, ‘etnias’ y/o ‘pueblos’, toda vez que estos términos refieren a colectividades efectivamente existentes y relacionadas entre sí y no a abstracciones conceptuales, lo que implica prestar atención efectiva a sus diferencias, relaciones y realidades concretas.

Pero, aún más, sólo con el reconocimiento del derecho a la diferencia –tanto de las personas como de las colectividades del tipo ‘nación’, ‘etnia’ o ‘pueblo’– se hace posible la visibilidad de la temática de la *otredad* histórica, social, cultural, en el marco de un debate ético informado. Y es que sólo el reconocimiento de principio del derecho a la distintividad de las ‘naciones’, ‘etnias’ o ‘pueblos’, permite preguntarse si es o no, siempre, éticamente positiva la existencia de la *otredad* histórica, social, cultural, que la existencia de las mismas implica. Al respecto, la respuesta a tal interrogante es: *nunca en abstracto*. Como sucede para el caso de las personas, la afirmación de que los derechos de uno no pueden ser pensados al margen de los derechos del otro, también vale para las ‘naciones’, ‘etnias’ o ‘pueblos’, como imperativo ideológico humanista. Postular el derecho a la diferencia, como principio, significa pues atender siempre a la frontera en que la afirmación de los derechos de unos afectan los derechos de los otros.

Así, la postulación del derecho de los pueblos indígenas a su *diferencia*, como principio de valor universal, abre un acápite legal imprescindible, cuyas

especificaciones operativas no pueden sino plantearse en relación al amplio universo de otredades sociales y culturales con el que se relacionan estos pueblos y donde, por otra parte, la no aceptación de ese principio es sinónimo de la postulación de una prevalencia de lo no-indígena como valor particularista impuesto sobre una otredad, la indígena, a la que se prejuzga como irrelevante para el mundo. Es obvio que el derecho de los pueblos *no-indígenas* a su propia diferencia con respecto a los indígenas y entre sí, debe también y, a la vez, postularse como un principio de valor universal orientado a atender su contribución al mundo. En este caso, estamos igualmente frente a un acápito legal donde los derechos de unos no pueden especificarse operativamente al margen de los derechos de los otros. Pero, en todo los casos, estamos tratando de derechos cuya especificación sólo es posible desde la postulación inicial de un derecho *a la distintividad, a la diferencia de 'naciones', 'etnias o 'pueblos'*; de un derecho que, para comenzar, reconoce que esas colectividades *pueden y deben existir* con sus nombres, usos y costumbres, lenguas, creencias y formas de vida distintivas, optando además por alternativas de cambio democráticamente asumidas. *Se trata, en rigor, de un derecho imprescindible a la realidad de sí, de esas colectividades que sólo postulándose explícitamente en la letra de los imperativos ideológicos humanistas y de los discursos jurídicos, puede hacer posible combatir y enfrentar los abismos insondables de la homogeneización étnica, el "cleansing" y el aniquilamiento.*

El derecho de los pueblos indígenas a su *diferencia* implica entonces, ya operativamente y para empezar, el *reconocimiento a su existencia* por parte de las sociedades y los Estados donde se hallan. Se trata de un derecho de corte muy genérico, sin embargo, elemental, ya que sin tal reconocimiento *no se puede avanzar hacia ninguna parte*. Si la existencia de los pueblos indígenas *no es reconocida* por las sociedades y los Estados, estamos frente a colectividades invisibilizadas para la ley, la política, la economía y la cultura y, por tanto, para cualquier atención institucional. El derecho al *reconocimiento de la existencia* de los pueblos indígenas puede, por lo demás, dar pie a distintos indicadores desde donde examinar el progreso en la aplicación de los derechos humanos en materia indígena. Así, en cuanto a los Estados, corresponde, en primer lugar, escudriñar si los pueblos indígenas son legalmente reconocidos como colectividades existentes, en qué marcos jurídicos sucede tal cosa (a niveles constitucionales, intermedios o de legislaciones menores), si estos reconocimientos son sólo retóricos o afectan de modo más sustantivo la economía jurídica de los Estados en cuestión, y si tales admisiones son de carácter favorable o no a los pueblos indígenas en cuestión. Al respecto, los indicadores deben buscarse a nivel de los mismos cuerpos de leyes que norman el funcionamiento de los Estados, lo que implica la posibilidad de realizar exámenes jurídicos de diferentes grados de profundidad.

De manera similar respecto a las sociedades, el reconocimiento o no de la existencia de los pueblos indígenas puede auscultarse, entre otros, con base en la atención mediática, académica, política e intelectual que éstos reciben, la cantidad y calidad de las coberturas, publicaciones y discusiones que esa existencia merece y el *carácter de los términos* de ese reconocimiento (positivo o negativo, informado o prejuicioso, solidario o discriminador), ya que también admitir la existencia de estos pueblos puede ser hecha para negarla o someterla. A este respecto, seguramente es posible establecer observatorios para realizar un seguimiento a la atención pública que los pueblos indígenas concitan, midiendo y evaluando esa atención.

Si el *reconocimiento a la existencia* de los pueblos indígenas por parte de los Estados y las sociedades es ya una variable que puede dar paso a actividades

de seguimiento específicas, referidas al campo de la ideología y la trama discursiva desde donde lo indígena es o no y cómo, referido y tematizado, otra variable de partida que debe revisarse es la del *reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho* por parte de los Estados. El derecho a la distintividad de los pueblos indígenas adquiere carácter más sustantivo cuando, aparte de reconocer su existencia, los Estados reconocen a los pueblos indígenas no sólo como realidades existentes sino como *sujetos de derecho*. El derecho a la diferencia remite aquí al derecho de los pueblos indígenas a ser justamente reconocidos como *sujetos de derecho*.

Nos situamos aquí en el plano de los discursos jurídicos que norman a los Estados y que constituyen a los sujetos legales reconocidos por éste. Se trata, pues, de que no sólo el Estado y la sociedad reconozcan retóricamente la existencia de los pueblos indígenas, sino que los Estados los reconozcan como *sujetos de derecho* (con derechos específicos y, por ende, con obligaciones definidas).

Aquí es importante, por supuesto, recordar que en el orden colonialista español, francés, holandés y anglosajón en el continente americano y antes del advenimiento de las repúblicas, los pueblos indígenas sometidos a la invasión europea fueron, desde muy temprano, reconocidos como efectivos *sujetos de derecho* en un ordenamiento jurídico que postulaba el derecho a la diferencia entre invasores e invadidos marcadamente equivalente a un derecho a la *desigualdad* entre las partes implicadas y con radicales y atroces consecuencias para los pueblos indígenas. *Sujetos de derecho* fueron los indígenas en el orden colonial, así, fueron objeto de un derecho a la diferencia que los convertía en desiguales con respecto a los invasores y en presas de la codicia y el abuso sistemáticos *jurídicamente sancionados*. Más adelante, si los pueblos indígenas de Norteamérica continuaron siendo sujetos de derecho –considérese el abultado cuerpo de leyes y convenciones sobre las ‘naciones’ indígenas de los Estados Unidos-, ahora, en un orden republicano que persistiría en sancionar jurídicamente sus abusos y despojos con relación a miles de grupos nativos que terminarían finalmente aniquilados y reducidos, el orden republicano en el centro y el sur del continente americano, en cambio, pasó de modo creciente a invisibilizar jurídicamente a los pueblos indígenas de la América Latina, desconociendo inclusive su existencia misma en la letra de la ley. De esta manera, los pueblos indígenas en América Latina pasaron a ser realidades de hecho relegadas a un limbo jurídico que recién a fines del siglo XX empieza a dar paso a la emergencia de leyes y normativas que comenzaron a considerar a estos pueblos como sujetos de derecho en un contexto de reformas jurídicas diferentes en cada país.

La emergencia incipiente de un derecho a la distintividad de los pueblos indígenas en América Latina que en la letra de la ley reconoce su derecho a la diferencia, constituyéndolos en sujetos legales *con* derechos específicos y *con* obligaciones definidas, abre la posibilidad para un examen y seguimiento sobre el carácter y alcance de aquellas reformas jurídicas en curso, desde una perspectiva de seguimiento a la aplicación de los derechos humanos en materia indígena, capaz de saber que el reconocimiento simple de los pueblos indígenas como sujetos de derecho no basta.

Lo que importa aquí es el examen sobre el carácter y el alcance de los derechos específicos reconocidos a un sujeto de derecho -el pueblo indígena- en su relación con los otros ‘pueblos’, ‘naciones’ o ‘etnias’ con los que trata. Dicho de otro modo, *si los derechos de los pueblos indígenas comienzan cuando se les reconoce el derecho a su distintividad, reconociendo primero su existencia y luego el derecho a ser sujetos de derecho, este punto de partida es insuficiente*

y hasta puede ser contraproducente -piénsese en la discriminatoria legislación para indios de la época colonial- si ese derecho a la distintividad, a la diferencia, no es acompañado de otras prerrogativas específicas que impidan que el reconocimiento de la diferencia se convierta en una apología de la desigualdad, la discriminación y la explotación social entre los pueblos.

Si el examen sobre la aplicación de los derechos humanos en materia indígena debe primero auscultar si los derechos de los pueblos indígenas existen o no como parte del cuerpo de leyes de los Estados y como parte de la discusión pública de las sociedades -lo que ya indica si la cuestión indígena es visible jurídica y políticamente y donde tal visibilidad es el primer derecho con el que deben contar estos pueblos-, a continuación es imprescindible revisar si tal visibilización jurídica y política es de carácter y alcance favorables a los pueblos indígenas así visibilizados. El derecho a la diferencia de estos pueblos, para ser un derecho favorable, debe pues postularse en un mismo e inmediato movimiento, entre otros, al derecho a la *igualdad*.

Nótese como en los párrafos previos hemos usado cambiantemente y sin mayores recaudos los términos *derecho a la diferencia* y *derecho a la distintividad* en tanto sinónimos. Ahora habrá que decir que la noción de *derecho a la diferencia* posiblemente conlleva riesgos mayores que en el caso de su análogo, de manipulaciones políticas lingüísticas orientadas a hacer apologías de la desigualdad. Dado el uso muy corriente y extendido del término *diferencia*, para aludir a las diferencias sociales, económicas y políticas entre personas y colectividades, en tanto sinónimos de desigualdad, postular lingüísticamente un *derecho a la diferencia* podría, en ejercicios hermeneúticos poco avisados e informados, ser confundido como la postulación de un *derecho a la desigualdad*.

En la economía política de su lenguaje, creemos que el discurso legal debiera más prudentemente postular el *derecho a la distintividad* de los pueblos indígenas para condicionar con un término menos corriente los procesos de interpretación hermeneútica de legos y expertos, buscando explícitamente un efecto de distanciamiento con respecto del vocabulario que fuerce al intérprete a detenerse en un ejercicio interpretativo más laborioso. Si el término *derecho a la distintividad* de los pueblos indígenas quita fuerza y contundencia evocativa al concepto del derecho a ser distintos por parte de las personas y los pueblos -cuando el término *derecho a la diferencia* lo hace más fuerte y contundente-, los riesgos de manipulación lingüística política aparejados al segundo, nos parecen suficientemente serios como para preferir el primero.

Y es que siempre -y de manera reiterada- la postulación del derecho a la diferencia, a la *distintividad* de las 'naciones', 'etnias' o 'pueblos', debe distinguirse claramente de aquellas postulaciones a favor de la *desigualdad* entre tales colectividades a partir de cualquier ideología que afirme que alguna de ellas es 'superior' a las otras. Como dijimos, el derecho a la diferencia de y entre los 'pueblos' sólo se puede plantear de modo adecuado desde el postulado de su *igualdad* y del reconocimiento al derecho de ésta. Para el caso de los pueblos indígenas esto es fundamental ya que, por efecto de las huellas del colonialismo sobre estos pueblos, aún hoy se llega a escuchar, desde ciertos flancos del debate, que ellos serían 'inferiores' en algo con respecto de otros pueblos 'superiores' y que esa 'inferioridad' se debería a que tales pueblos son *indígenas*. Nos topamos aquí con un discurso apologético de la desigualdad que hace de la diferencia cultural una excusa, la excusa, para fundar sistemas de abuso y discriminación. Desde tal discurso -que hace de la *diferencia* un dato en principio negativo y perjudicial-, los pueblos indígenas son negados y sus derechos humanos desconocidos por el hecho, justamente, de ser indígenas, es decir, diferentes, *otros*, a partir de

un reconocimiento discriminatorio. Frente a tal admisión discriminatoria y negativa de la diferencialidad indígena se trata, pues, de afirmar un reconocimiento igualitario para estos pueblos.

El derecho a la *igualdad* de los pueblos indígenas con respecto de los pueblos no-indígenas y entre sí, por otra parte, debe siempre postularse paralelamente al derecho a la *distintividad* de éstos, ya que de por medio se juega su derecho a un nombre, a sus usos y costumbres, lenguas, creencias y formas de vida que afectan de modos complejos –de persistencia y cambio– a sus personalidades distintivas. Y es que, a su vez, el derecho a la *igualdad*, lejos de ser sinónimo de una postura jurídica favorable a la homogeneización cultural –lejos de aproximarse a los abismos de las limpiezas étnicas, de los arrasamientos de naciones y de los integristos aculturadores de pueblos–, refiere más bien al postulado de que cada persona y cada colectividad del tipo ‘nación’, ‘pueblo o ‘etnia’, tiene *el mismo derecho* que las demás a su individualidad, a su personalidad cultural distintiva. Como se ha puntualizado en reiteradas oportunidades, *the search for equality is not the pursuit of sameness*. El derecho a la igualdad de los pueblos indígenas con respecto a los no-indígenas y entre sí, afirma que la diferencia cultural, lejos de dar razón alguna a la desigualdad económica, política y social entre los pueblos, debe más bien llevar al reconocimiento de que todos los pueblos son asistidos por un mismo derecho a su identidad diferencial. Como sucede con los derechos humanos de las personas –a quienes la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 reconoce, en cada caso, con los mismos derechos de individualidad–, el derecho de los pueblos indígenas a la igualdad, afirma que ellos cuentan y deben contar con los idénticos derechos que todos los otros pueblos a su distintividad.

