

LA REVOLUCIÓN AGRARIA DE EVO MORALES

Miguel Urioste F. de C.¹

La razón del actual conflicto por la tierra en Bolivia es la persistencia de la extrema pobreza rural, en parte resultante de la desigual e improductiva distribución de la tierra, a pesar de más de medio siglo de Reforma Agraria. Pero el conflicto se debe principalmente a un racismo anti indio-colla encubierto en un discurso autonómico de entidades cívicas y políticas del Oriente. La creación de enormes expectativas en los campesinos pobres del Occidente a raíz del lanzamiento oficial de esta segunda reforma agraria incentivará asentamientos ilegales y será sin duda motivo de tensión adicional.

Bolivia vivió una profunda conmoción social como resultado de la ocupación de haciendas en las regiones de los valles y del altiplano a principios de la década de 1950, era el preludio de lo que fue la Reforma Agraria el año 1953. El gobierno revolucionario del MNR proclamó en Ucareña el decreto que legalizó la liberación de la fuerza de trabajo rural-indígena y el reparto de tierras. Si bien la Reforma Agraria cumplió su objetivo de devolver las tierras a campesinos e indígenas y eliminar el trabajo servidumbre en el Occidente, no logró solucionar el problema de la pobreza rural ya que los gobiernos –en medio siglo- no tuvieron la voluntad ni la capacidad de invertir en la transformación de las condiciones productivas de las áreas rurales tradicionales, por una simple razón: ese era un problema de los indios.

Dos décadas más tarde, el proceso de distribución de tierras en el país fue supeditado por las dictaduras militares al favoritismo y lealtad política; particularmente en el Oriente se repartieron a diestra y siniestra gigantescos territorios a supuestos “hacendados” dando origen al nacimiento del latifundismo en esta región. Paralelamente en la zona andina y valles, debido al crecimiento poblacional y la sucesión hereditaria, se generalizaron los minifundios y la sobreexplotación de la tierra no fue acompañada de incrementos significativos en los rendimientos.

Las dos instituciones estatales encargadas de la administración de este recurso –el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización- no tuvieron ninguna orientación productiva ni sostenible y finalmente en 1992 tuvieron que ser intervenidas por denuncias de evidente corrupción.

Era imperiosa la necesidad de ordenar la caótica y corrupta distribución de tierras en el país. En 1996 -luego de profundos debates y discusiones- se aprobó la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en un intento de otorgar seguridad jurídica a los propietarios de las tierras y determinar áreas fiscales para distribuir las entre ciudadanos sin tierra o tierra insuficiente mediante la reversión y expropiación. El proceso se tornó burocrático, lento y costoso y –con la notable excepción del avance en la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en el Oriente- no dio respuesta a la creciente demanda de dotación de tierras para campesinos y colonizadores.

¹ Director de la Fundación TIERRA.

Las promesas electorales del 2005

La campaña electoral de diciembre de 2005 tuvo la virtud de haber posicionado en la agenda política la problemática de la falta de desarrollo rural, la exclusión indígena y la inequidad en el acceso a la tierra. El MAS junto con PODEMOS Y UN coincidentemente anunciaron que realizarían esfuerzos para promover políticas públicas de desarrollo rural con énfasis en la inclusión indígena, tomando en cuenta los municipios rurales, las organizaciones económicas campesinas (OECAS), fomentando mercados locales y la producción nacional de alimentos. Todos –aunque con matices- condenaban el latifundio improductivo y señalaban que -en el marco de la Ley- debería ser eliminado por no cumplir una función económico social. Sin embargo, la propuesta del MAS fue más allá al proponer un “Pacto por la tierra” bajo los siguientes lineamientos: 1) garantizar la seguridad jurídica a las propiedades que de manera probada y sustentable cumplan funciones productivas, 2) garantizar justicia social en el acceso a la tierra sancionando a los especuladores, acaparadores y traficantes de tierras con la reversión de las mismas al Estado en aplicación de disposiciones constitucionales y agrarias, 3) restablecer la legalidad en la atención de las demandas sociales fortaleciendo la institucionalidad agraria nacional dotándola de mecanismos de control social y 4) articular las políticas de redistribución de tierras con políticas de fomento y diversificación productiva.

Anunciaron que su gobierno efectuaría una revisión integral de todo el proceso agrario desde 1996 (año en que se aprobó la Ley INRA), aceleraría el saneamiento priorizando áreas de conflicto, titularía tierras de comunidades campesinas e indígenas y -en reemplazo de la Superintendencia Agraria- crearía un Defensor Agrario para velar por el cumplimiento de las leyes, prevenir conflictos por la tierra y facilitar su resolución pacífica. El MAS anunció también la reforma del régimen impositivo de tierras, regulación de ventas, hipotecas y transferencias de tierras aún no saneadas, así como de las tierras embargadas retenidas por entidades bancarias, además de implementar un programa nacional de asentamientos humanos.

Las propuestas de éstos tres partidos fueron duramente criticadas por algunas instituciones² por adscribirse a la economía de mercado, recoger los planteamientos de los organismos internacionales, privilegiar el mercado externo para el desarrollo de los sectores agrícola, pecuario y forestal, pero sobre todo, por subordinarse a la Ley INRA calificándola como una norma jurídica que promueve la contra reforma agraria y que se enmarca en los enfoques del neoliberalismo. Esta crítica denunciaba la absoluta limitación de las propuestas para satisfacer las demandas de tierras y territorios comunitarios de origen a campesinos pobres e indígenas y que el conflicto por la tierra persistiría y se agudizaría.

Es interesante constatar que el programa del MAS reconoció en la campaña electoral -por primera vez de manera explícita y abierta- la importancia de la aplicación de la Ley INRA y del saneamiento de tierras con algunas modificaciones importantes. En campañas pasadas y en circunstancias diferentes este partido había mantenido una posición contradictoria respecto de la Ley INRA y de su aplicación, generalmente mucho más crítica por considerarla –hasta ahora- de inspiración neoliberal.

² CEDLA. Vendedores de ilusiones. Propuestas electorales frente a la demanda social. Elecciones generales diciembre 2005. Separata de prensa.

Los cambios a la Ley INRA

Ya a mediados de mayo de 2006, el gobierno del MAS presidido por Evo Morales -en el marco de la campaña para la elección de candidatos a la Asamblea Constituyente- comunicó al país su decisión de hacer cumplir las leyes vigentes y completar el saneamiento de tierras en todo el país en los próximos cinco años, revertir los latifundios improductivos del Oriente y entregar veinte millones de hectáreas de tierras en los próximos cinco años a los campesinos e indígenas que no las poseen.

El 19 de julio pasado la Comisión Agraria Nacional (CAN), órgano máximo de deliberación y decisión en materia agraria creado por la Ley INRA, en sesión plenaria reunida en la ciudad de La Paz y con el único voto discordante de CONFAGRO, aprobó en grande un proyecto de ley modificatoria de la Ley INRA denominado de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. El Poder Ejecutivo remitió de inmediato este proyecto de ley al Congreso pero hasta la redacción final de este análisis todavía no se había promulgado.

Los principales cambios que el gobierno busca introducir a la Ley INRA están fundamentalmente orientados a su aplicación expedita en las tierras bajas y se refieren a la mayor capacidad del Estado para recuperar de inmediato tierras ociosas mediante la reversión es decir, volver al dominio originario del Estado la propiedad de las tierras que no están cumpliendo la Función Económica Social (FES). Para alcanzar este objetivo se desvincula el cumplimiento de la FES del pago del impuesto (la Ley INRA establece que la causa para la reversión es el abandono de la propiedad agraria que se demuestra por la falta de pago del impuesto a la tierra por dos gestiones consecutivas). Es decir que ahora ya no importaría si la empresa mediana o grande paga el impuesto a la tierra, este impuesto no sería suficiente para reclamar el derecho propietario cuando la tierra no es trabajada. La modificación propone que el incumplimiento de la FES sea total o parcial, es decir que se revierta aquella parte de la propiedad que no está siendo trabajada. Se otorgaría al Director del INRA la capacidad administrativa –mediante el saneamiento y durante el saneamiento- de determinar cuál tierra es susceptible de reversión y cuál no.

La modificación de la Ley INRA propone que las propiedades sujetas a expropiación sean distribuidas a quienes no tienen tierras. Antes, la Ley establecía que esas tierras solo podían destinarse para fines de utilidad pública (carreteras, sistemas de riego, obras públicas en general). Esta reforma iría a la par de la promoción de nuevos asentamientos humanos, en primer lugar para campesinos del lugar, y en segundo lugar a los provenientes de las tierras altas.

Llama la atención que el Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo con el respaldo de los campesinos e indígenas, dispone que -en caso de expropiación- se indemnizará al propietario legalmente reconocido "tomando en cuenta el valor de mercado de las tierras, mejoras, inversiones y otros criterios que aseguren la justa indemnización". Esto significaría que, en la práctica, **la anunciada Revolución Agraria podría quedar reducida a la compra de tierras de los latifundistas para ser distribuidas gratuitamente a los campesinos e indígenas sin tierra**. La pregunta obvia es, ¿por qué no indemnizar esas tierras expropiadas al valor catastral que obviamente es mucho menor que el de mercado? Con que dinero va el Estado a indemnizar por estas tierras expropiadas? ¿Será con créditos de los organismos internacionales que apoyan las reformas agrarias asistidas por el mercado?

En relación a las comunidades y pequeñas propiedades del altiplano y valles se aplicaría un Procedimiento Especial de Titulación Sin Más Trámite, ya contenido en el artículo 75 de la antigua Ley INRA, pero hasta ahora poco utilizado en la práctica. Aquellas comunidades o pequeños propietarios que están ejerciendo el derecho de posesión –ocupación productiva de la tierra sin títulos- serán titulados de manera expedita mediante el procedimiento del “saneamiento interno” en el cual las autoridades de las comunidades (jilacatas, mallkus, capitanes, secretarios de los sindicatos...) juegan un papel directo, no solo de control social, sino de liderazgo y legitimación social de todo el proceso de saneamiento. Esto se traducirá efectivamente en un involucramiento mucho más directo de todos los comunarios en el proceso de titulación que, dejará de ser un mero procedimiento administrativo y exclusivo del Estado, para llegar a constituir un nuevo pacto social sobre derechos a la tierra de las familias en las comunidades. En los últimos años este procedimiento ha sido impulsado con mucho éxito en varias comunidades del altiplano, valles y llanos por la Fundación TIERRA³ y otras instituciones.

El conflicto por la tierra está en el Oriente

Aunque la voluntad política del gobierno para eliminar el latifundio y distribuir tierras a los que no las poseen y las necesitan para vivir es clara, la iniciativa que implica esta revolución agraria puede naufragar en las próximas semanas, dependiendo de la forma en que respondan las elites que concentran la propiedad de la tierra en el Oriente. Hasta ahora se percibe que sus reacciones han logrado entorpecer el trámite de la ley y nuclear a “todos los productores del Oriente” desde una visión étnica-regionalista anti colla, anti indígena y anti gubernamental. De igual manera, el proceso puede frustrarse si –ante las trabas legislativas- pequeños, pero muy radicales grupos proceden a estimular las tomas de tierras y a provocar violencia rural. No es absurdo pensar que varios de los “avasallamientos” producidos recientemente hayan sido alentados precisamente por algunos propietarios ilegales para provocar actos de violencia y así obligar a la intervención de la fuerza pública. Algunas direcciones de las organizaciones de productores y los movimientos cívicos autonomistas del Oriente están cooptadas por grandes propietarios de tierras –que en algunos casos también son productores- pero que utilizan los gremios de las Cámaras Agropecuarias como paraguas para sus negocios inmobiliarios. Queda por verse cual será la conducta de los assembleístas sobre este tema.

Ya el año 2005 Jorge Quiroga postulaba revisar las formas de determinación del cumplimiento de la función económica Social (FES) de la tierra, y la “institucionalización y efectiva independencia de todos los órganos públicos involucrados (en la administración de las tierras), incluyendo las Prefecturas y Autonomías”. Desde hace más de un año PODEMOS planteaba que la administración, el saneamiento, el registro y catastro, la dotación y reversión, y la titulación de las tierras, debía ser competencia de las futuras autonomías departamentales. Recientemente -ante el rechazo nacional a la demanda cívica de “propiedad plena de la totalidad de los recursos naturales para el departamento”- el Concejo Preautonómico de Santa Cruz plantea modificar el actual régimen agrario y campesino de la Constitución Política del Estado (CPE) de manera que en el futuro las tareas de distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria y los planes migratorios correspondan al Gobierno Nacional en concurrencia con los Gobiernos Departamentales y Municipales, pero también propone que la Asamblea Constituyente

³ Fundación TIERRA. Informe de gestión 2005. La Paz (ms).

incluya un artículo que diga que "en cada departamento Autónomo habrá un Servicio Departamental de Reforma Agraria con jurisdicción en todo el territorio del Departamento. Los títulos por él emitidos son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el Registro de Derechos Reales" ⁴. La concentración política⁵ realizada en Santa Cruz como cierre de campaña por las autonomías a fines de junio pasado, es la verdadera fuerza social utilizada para impedir la Reforma Agraria en el Oriente. Al mismo tiempo, la velada amenaza del presidente Morales de cerrar el parlamento si es que el Congreso no aprueba su ley de modificación de la Ley INRA, con el respaldo de miles de campesinos movilizados, aparentemente es el arma utilizada por el gobierno.

En diferentes regiones del occidente del país, atrapadas en la pobreza, se están levantando listas de campesinos sin tierra que perciben que este es "el último reparto de tierras" y que ha llegado el momento de movilizarse y presionar para lograr acceder a un pedazo de tierra. El no responder a estas expectativas generará un profundo desencanto en estos sectores populares. Pero revertir tierras o expropiarlas a los terratenientes generará también un conflicto de enormes proporciones en el Oriente.

La migración al oriente no hay que pararla, hay que planificarla

La permanente migración hacia esa región –desde hace varias décadas- es producto de la escasez de tierras, el crecimiento demográfico y la persistencia de la pobreza rural en el Occidente, que ha derivado en una constante conflictividad agraria con un marcado carácter étnico, al extremo de la confrontación regional entre Oriente y Occidente, entre cambas y collas, que ahora encuentra su máxima expresión en el resultado del referéndum autonómico y la elección de asambleístas. El país está nuevamente polarizado y dividido como hace seis meses, pero ahora la composición de la Asamblea Constituyente se ha inclinado claramente en favor de los sectores populares que propugnan la Revolución Agraria. En el Oriente poca gente pero muy poderosa –especialmente los que exigen autonomía a ultranza- tiene títulos de propiedad de grandes superficies de tierras que no trabajan. Reclaman seguridad jurídica para poder venderlas a los inversionistas extranjeros, especialmente brasileños que compran tierras para el cultivo de oleaginosas. Obviamente estos inversionistas exigen títulos plenos sobre las tierras que van a comprar y eso significa tierras saneadas, certificadas y tituladas por el INRA a la medida de los intereses de los grandes comerciantes de tierras, que –en muchos casos- son los mismos que digitan a movimientos cívicos, gremios de productores, partidos políticos y medios de comunicación.

El conflicto por la tierra en el Oriente es también racial. Los indígenas sin tierra de la región andina –quechuas y aymaras- continúan migrando y estableciéndose en tierras no explotadas en el Oriente cuyos propietarios no indígenas reclaman derechos sobre éstas, aunque muchos no las trabajen. Estos propietarios no indígenas resisten los asentamientos y demandan respeto para la propiedad privada. Algunos propietarios medianos y grandes sostenían que la Ley INRA estaba generando dos clases de

⁴ El Concejo Preautonómico de Santa Cruz, propone que en la Asamblea Constituyente se incorporen dos artículos reformulados (165 y 172) y un inciso adicional al artículo 175 de la actual CPE, con el texto arriba resumido y transcrito.

⁵ En este acto, según los registros del Comité Cívico, participó más de medio millón de manifestantes, sin embargo, en la ciudad de Santa Cruz el voto por el SI a las autonomías fue únicamente de 327.347 personas mientras que el voto por el NO congregó a 105.282 ciudadanos.

ciudadanos: los indígenas con derechos preferenciales y privilegiados, que no tienen que trabajar la tierra para retener su propiedad, ni pagar impuestos; y los productores agrícolas (como se llaman a sí mismos), con títulos de propiedad, que pagan impuestos, generan empleos y crean prosperidad pero sufren de inseguridad jurídica y violación a sus derechos propietarios. A su vez, los indígenas del Occidente denunciaban que la Ley INRA había dado por concluida la distribución gratuita de tierra en beneficio de sus familias, especialmente para los nuevos colonizadores collas en las tierras bajas, y que estas tierras acabarían siendo puestas en el mercado en beneficio de los que no son indígenas. La tierra entonces ya no pertenecería a aquellos que la trabajan sino a aquellos que tienen dinero para comprarla, violando así uno de los principios básicos de la Reforma Agraria de 1953 y de la actual Constitución Política del Estado.

La tibia y parcial aplicación de la Ley INRA durante la década pesada no ha formado parte de ningún programa de desarrollo rural y ha estado aislado de otras políticas públicas. El saneamiento, en términos de la reversión de la tierra al Estado en casos de irregularidades o el incumplimiento de la Función Económica y Social de la tierra de grandes terratenientes, ha sido considerado por dirigentes cívicos y empresariales del Oriente como un problema inventado por la Carta Pastoral de los Obispos⁶ y algunas ONG, y no como una solución. Ojalá que esta ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que el gobierno busca aprobar y aplicar ayude a un proceso mucho más expedito de eliminación del latifundio y distribución equitativa, productiva y sostenible de tierras en el Oriente que beneficie a miles de campesinos e indígenas que las necesitan desesperadamente para vivir.

Tres conclusiones principales sobre la Reforma Agraria

1. Bolivia necesita una segunda Reforma Agraria, particularmente en la región del Oriente, la Amazonía y El Chaco, donde hay una evidente concentración improductiva de la tierra; región en la que la inseguridad jurídica resulta de la existencia de muchos títulos ilegales y que, durante diez años, el saneamiento no fue capaz de identificar plenamente. Esta reconducción comunitaria de la reforma puede ser un salto cualitativo para profundizar la distribución de las tierras en el país, terminar con el latifundio encubierto y generar riqueza y empleo sostenibles.

2. La reversión –y no la expropiación- es el instrumento fundamental para la aplicación efectiva de la Reforma Agraria. Han sido 10 años de parcial aplicación de la Ley INRA y los resultados son de frustración, no han satisfecho ni a los indígenas, ni a los campesinos, ni a los empresarios. Las modificaciones a la Ley INRA son necesarias, especialmente en lo que se refiere a la capacidad del Estado para revertir las tierras no trabajadas, respetando los derechos de seguridad jurídica y recuperando las tierras que fueron obtenidas de manera irregular. Es una pena que el gobierno del MAS no reponga el impuesto a la tierra de las empresas medianas y grandes que estaba contenido en la Ley INRA y que Banzer eliminó en 1997.

3. El saneamiento de tierras es la herramienta que permite esclarecer el derecho propietario sobre la tierra. El saneamiento no solo es el procedimiento técnico-jurídico

⁶ El año 2000 los Obispos de Bolivia difundieron la Carta Pastoral "Tierra, madre fecunda para todos" en las que advierten de la creciente conflictividad del acceso a la tierra y propugnan procesos concertados de distribución productiva y sostenible.

destinado a regularizar y perfeccionar el derecho propietario sobre la tierra, sino además la herramienta que le permite al Estado recuperar las tierras que han sido obtenidas de manera ilegal. **Pero la ejecución de la Reforma Agraria, vía saneamiento de tierras, necesita de un procedimiento de reversión de carácter sumario**, que el gobierno no ha hecho conocer aún.

Tres principios básicos para la Asamblea Constituyente

1. La República de Bolivia es la dueña originaria de la tierra y de todos sus recursos y corresponde al gobierno su administración. Este es el punto central, pues a diferencia de otros bienes, sin importar su naturaleza, la tierra es un recurso natural cuya propiedad corresponde a todos los bolivianos y es el Estado el encargado de regular su distribución en favor de los particulares precautelando que su uso responda al interés de toda la sociedad.

2. El Trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. El acceso equitativo y sostenible de cualquier ciudadano a la tierra está garantizado por el Estado siempre y cuando la tierra sea utilizada de manera productiva y cumpla una función económica y social a favor de los bolivianos. El trabajo productivo no significa depredación, se trata del empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales y otras (protección de la biodiversidad, investigación, ecoturismo).

3. La República de Bolivia no reconoce el latifundio. El latifundio es aquella superficie extensa de tierra no trabajada o insuficientemente trabajada. Bolivia es un país con abundancia de recursos naturales pero con una población mayoritariamente indígena pobre y sin tierra-territorio suficiente. La existencia de grandes propiedades rurales improductivas genera problemas de inequidad social pero principalmente impide el desarrollo rural.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.