

# CONFLICTOS POR LA TIERRA Y EL TERRITORIO

Alcides Vadillo

## I. MÚLTIPLES DIMENSIONES E INTERESES EN TORNO A LA TIERRA

El acceso a la tierra es conflictivo por su propia naturaleza, porque del control de la tierra depende el acceso y control del uso del suelo, pero también el acceso a los recursos forestales, la biodiversidad, el agua y ciertos derechos y prerrogativas sobre recursos del subsuelo; pero, además, porque el control de la tierra tiene connotaciones económicas, políticas, culturales y ambientales.

- 1) **La tierra tiene una dimensión social.** En Bolivia el 30% de la población vive en las áreas rurales y eso significa que tiene en la tierra su fuente de empleo, de trabajo, de provisión de alimentos y de vivienda. La mitad de la población rural (53%) vive en situación de pobreza. (INE. Censo nacional 2012)
- 2) **La tierra tiene una dimensión económica.** La tierra es un elemento o factor de producción, es un capital importante en la producción y generación de riqueza. En Bolivia el 12% del PIB se genera en la actividad agropecuaria. (INE. 2012).
- 3) **La tierra tiene una dimensión identitaria.** La gente tiene un vínculo afectivo con la tierra donde nació, donde creció, donde vive, donde trabaja, llámese de pertenencia o dependencia o ambas al mismo tiempo. En Bolivia tenemos 36 pueblos indígenas o naciones originarias, cada una de ellas relacionadas directamente con un espacio territorial, pero además hay identidades regionales y de clase que se entrecruzan.
- 4) **La tierra tiene una dimensión ambiental.** La tierra es el conjunto de recursos naturales que se encuentran entrelazados de forma interdependiente: suelo, bosque, agua, aire, biodiversidad, donde la alteración de uno de ellos implica la alteración de los otros.
- 5) **La tierra tiene una dimensión política.** En un país como el nuestro donde el 32% de la población vive en las áreas rurales y de ellos la mitad se encuentra en situaciones de pobreza, en un país marcado por el desempleo, la tierra es la esperanza de mejor vida, por eso la tierra organiza, moviliza, construye liderazgos, construye enemigos, confronta. La tierra tiene una dimensión política importante.

## II. DERECHOS DE PROPIEDAD AGRARIA EN SANTA CRUZ:

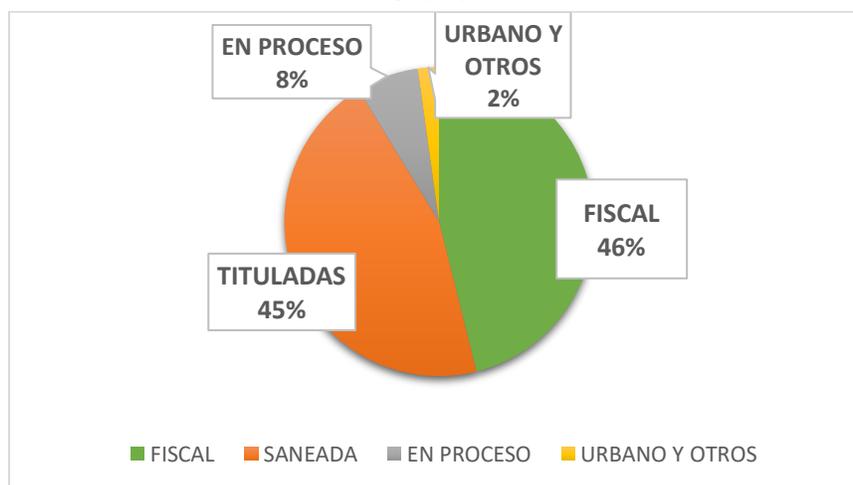
El territorio del departamento de Santa Cruz tiene una superficie de 36.787.182 millones de hectáreas (100%), de las cuales 36.007.633 millones de hectáreas son tierras rurales, las cuales **33.599.432** (91%) han sido saneadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), de las cuales 16.960.832 ha (46,1%) han sido identificadas y clasificadas como tierras fiscales, 16.638.600 has (45,2%) han sido tituladas bajo alguna categoría de derecho propietario y 2.408,201 (6,5%) se encuentran en proceso de saneamiento.

**Tabla 1: Estado del saneamiento en Santa Cruz**

| Categoría                          | Superficie ha     | %            |
|------------------------------------|-------------------|--------------|
| Tierras fiscales                   | 16.960.832        | 46,1         |
| Propiedades saneadas y tituladas   | 16.638.600        | 45,2         |
| Parcelas en proceso de saneamiento | 2.408.201         | 6,5          |
| Áreas urbanas y otros              | 779.549           | 2,1          |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>36.787.182</b> | <b>100,0</b> |

Ese 45,2 % de las tierras del departamento de Santa Cruz, que han sido saneadas y tituladas, han pasado a favor de particulares, en propiedad, sean de forma colectiva o individual. Del 100% de la tierra saneada y titulada (16.638.600 has), el 38,2% se encuentra titulado como mediana propiedad y empresa agropecuaria; el 32,1% esta titulado como territorios indígenas y el 29,7% se encuentra titulado como pequeñas propiedades y/o propiedades comunitarias.

**Gráfico # 1**

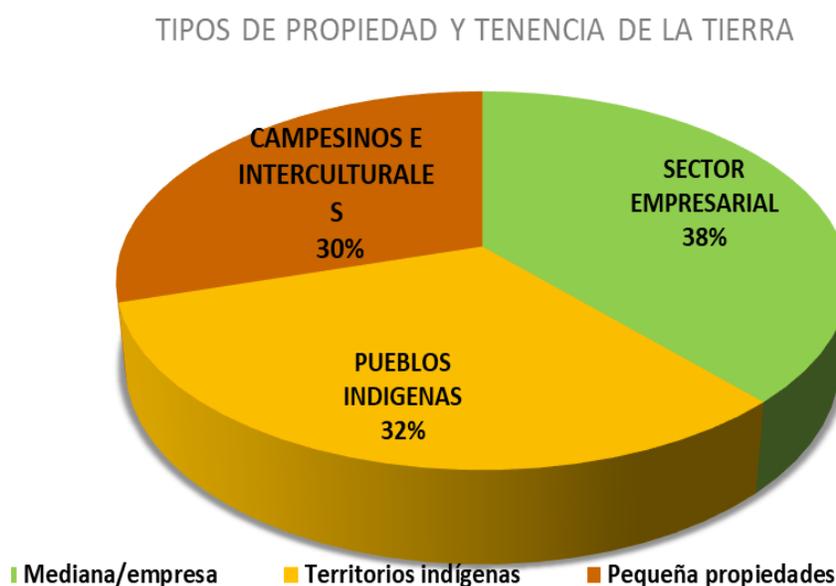


La Ley INRA establece 6 categorías de propiedad, por motivos didácticos las hemos clasificado en tres categorías de propiedad, lo que nos permite una aproximación de la tenencia de la tierra, de acuerdo a los diferentes grupos socioeconómicos relacionados a la tenencia de la tierra y en buena medida en disputas por el control de la misma (INRA; FUNDACION TIERRA).

1. **La pequeña propiedad** que está básicamente en propiedad de campesinos e interculturales que tienen reconocido en propiedad el 29,7% de las tierras rurales del departamento
2. **Mediana propiedad** y empresa agrícola, que están básicamente en propiedad del sector empresarial, quienes tendrían en propiedad el 38,2% de las tierras rurales del departamento.
3. **Territorios indígenas**, son las Tierras Comunitarias de Origen que han sido reconocidas en favor de los pueblos indígenas. Tienen el 32,1% de las tierras rurales de Santa Cruz (32%)

El cuadro anterior simplemente compara la superficie de tierra que tienen bajo propiedad, cada uno de estos sectores socioeconómicos, no se consideran otros aspectos que hacen al valor de la tierra como su capacidad productiva, ubicación en relación al mercado, infraestructura existente, etc.

Grafico # 2  
TIPOS DE PROPIEDAD Y TENENCIA POR SECTORES SOCIOECONOMICOS



Las tierras fiscales constituyen el 46% de las tierras del departamento de Santa Cruz. Existen dos categorías de tierras fiscales:

- 1) **Tierras fiscales no disponibles**, porque tienen algún nivel de protección legal, dentro de las cuales se encuentran 45 áreas protegidas: Nacionales (5), departamental (11), municipales (26) gobiernos autónomos indígenas (3);
- 2) **Tierras fiscales disponibles**, que son las tierras fiscales, que no tienen ninguna protección legal y, sobre las cuales el INRA, puede disponer de ellas para su distribución.

En el informe presentado por el INRA en la “Audiencia Pública” de resultados (mayo del 2021) señalaba que las TIERRAS FISCALES NO DISPONIBLES, en el departamento de Santa Cruz, hacían un total de 13.269.629 hectáreas y que las TIERRAS FISCALES DISPONIBLES constituyen una extensión de 2.607.969 hectáreas.

### III. EL CONFLICTO POR TIERRAS

Siempre el acceso a la tierra fue conflictivo, incluso cuando existía mucha tierra fiscal y se consideraba a grandes extensiones del país como territorios vacíos:

- 1) porque la tierra es un factor de poder y dominación (desde la colonia)
- 2) el indígena sin tierra es mano de obra segura
- 3) porque la tierra es un medio de producción de alto valor económico en el mercado
- 4) en torno a la tierra se mueven un conjunto de intereses económicos, sociales y políticos

Los últimos meses hemos visto un alto nivel de conflictos en torno a la tierra, los avasallamientos de tierra se han vuelto parte de las noticias cotidianas.

#### 1. ¿Cuáles son las tierras en conflictos?

**Las tierras de producción forestal permanente:** Casi la mitad del territorio boliviano está cubierto por bosques naturales y de ellos 41.235.487 millones hectáreas fueron clasificadas como Tierras de Producción Forestal Permanente, mediante el Decreto Supremo 26075 del 16 de febrero 2001. De estos 41 millones de hectáreas, al menos 28 millones de hectáreas son de manejo forestal sostenible, actividad considerada compatible con los procesos de conservación ambiental debido a que, si es bien llevado a cabo el manejo forestal, mantiene la biodiversidad, la cobertura y servicios ambientales del bosque. (Stolz y Quevedo 1992)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Guzmán, Rudy. **EL SISTEMA DE CONCESIONES FORESTALES EN BOLIVIA**. BOLFOR II- CADEFOR,

Tabla 2. Superficie de las Tierras de Producción Forestal Permanente

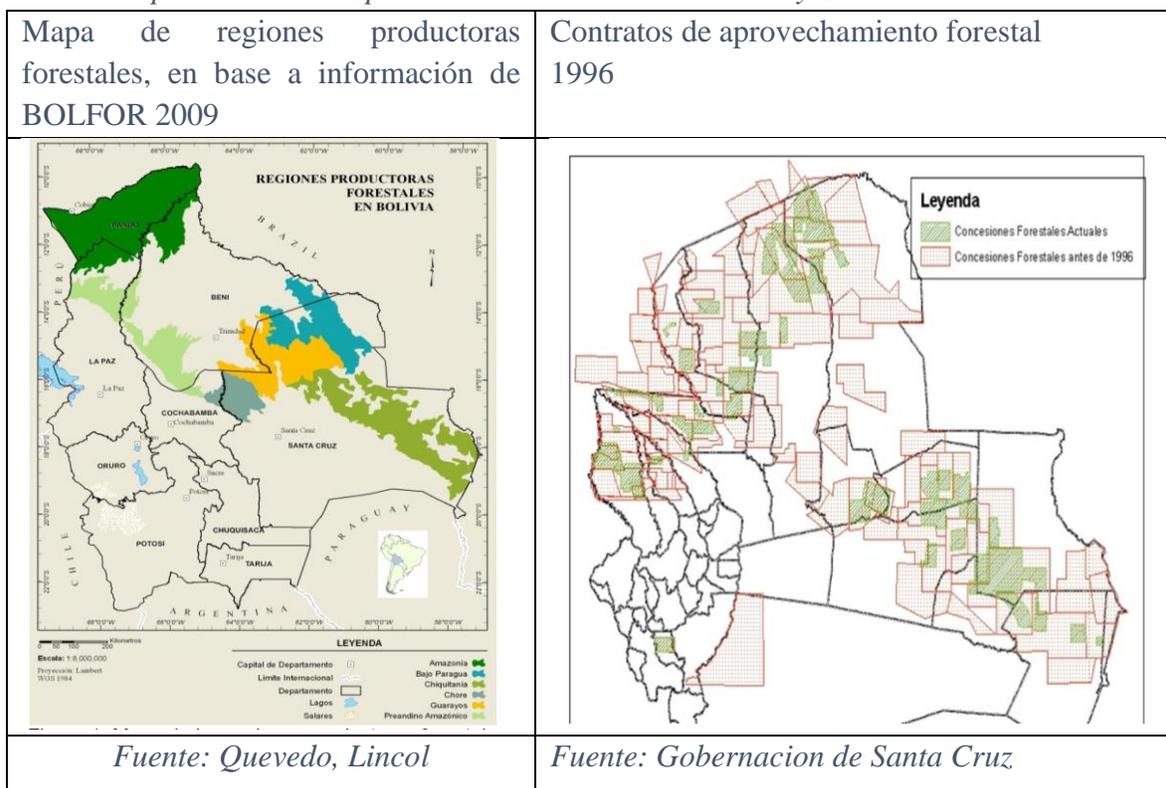
| <b>Tierras de Producción Forestal Permanente</b>                              | <b>Superficie (ha)</b> |
|---|------------------------|
| <i>Bosques para el manejo forestal sin ninguna restricción de uso</i>         | 28.190.625             |
| <i>Bosques para manejo con alguna restricción (Región Tucumano-Boliviano)</i> | 2.364.670              |
| <i>Bosques en áreas protegidas</i>  | 10.680.192             |
| <b>Total</b>  | <b>41.235.487</b>      |

*Fuente: Quevedo, Lincoln. En base a D. S. No 26075*

Hasta 1997, año en que se promulga la Ley Forestal (Ley 1700), el aprovechamiento forestal era exclusividad de las empresas madereras, bajo la modalidad de “Contratos de Aprovechamiento Forestal”, figura legal bajo la cual, aproximadamente 50 empresas tenían bajo su control 22 millones de hectáreas, lo que equivale al 20% del territorio nacional. Con la Ley Forestal de 1997, estos derechos forestales se redujeron a 6 millones de hectáreas. Esto significa que liberó alrededor de 16 millones de hectáreas, muchas de las cuales fueron entregadas a los pueblos indígenas como Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y otras declaradas como tierras fiscales.

El año 2000 existían 6 millones de hectáreas otorgadas en concesiones forestales y al año 2022, se habían reducido a 1,8 millones (El Deber 14.02.2022), ya sea porque cumplieron el periodo por el cual fueron otorgadas o porque la Autoridad de Bosque y Tierra decidió revertir esos derechos. Una vez revertidas las concesiones forestales, el INRA declaró esas tierras como fiscales y posteriormente empezó a distribuir las a nuevas comunidades que se crearon para acceder a esas tierras.

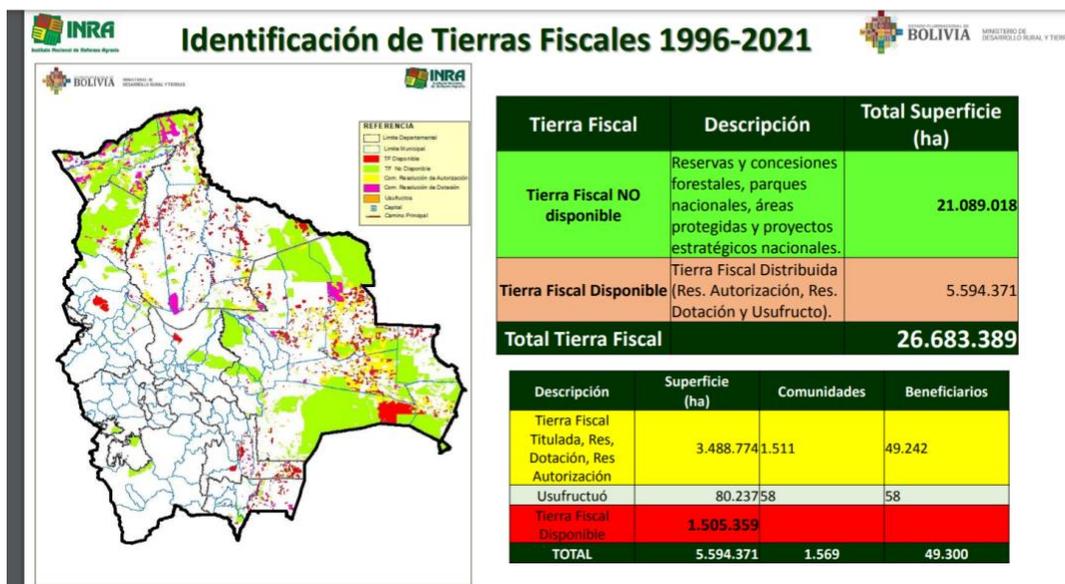
*Mapa 1: Tierras de producción Forestal Permanente y Concesiones Forestales*



## 2. De concesiones forestales a tierra fiscal.

Mediante el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, alrededor de 16 millones de hectáreas han pasado de propiedad fiscal a propiedad privada, en diferentes modalidades y proporciones, algunas como Tierras Comunitarias de Origen, otras como propiedad agrícola o ganadera y buena parte de ellas declaradas como tierras fiscales y que en los últimos años están siendo distribuidas a nuevos asentamientos.

EL INRA, en su informe de Audiencia de Rendición de Cuentas (mayo de 2020) señala la existencia de 5.594.371 hectáreas como tierras fiscales disponibles, pero que de ellas ya entregó con resoluciones de autorización de asentamientos 3.488.774 hectáreas a 1.511 comunidades



Fuente: INRA, Informe de Audiencia de Rendición de Cuentas (mayo de 2020)

Entre el 2012 y el 2020, 1.511 nuevas comunidades (INRA 2020) que fueron beneficiadas con autorizaciones de asentamientos o resoluciones de dotación de tierra; de ellas 952 (Fundación TIERRA) recibieron tierras en la Chiquitania, en el departamento de Santa Cruz. En un cálculo simple, podemos señalar que mil comunidades con un promedio de 30 beneficiarios por comunidad, hacen un total de 30.000 beneficiarios y si cada uno de ellos recibe 50 hectáreas, estamos hablando de una dotación de 1.5 millones

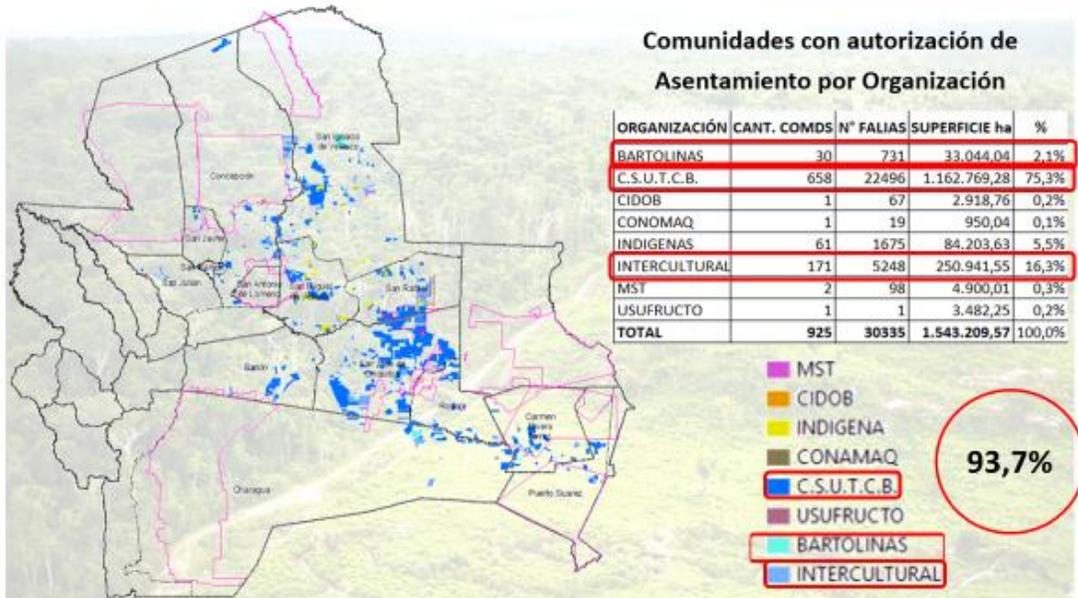
En base a la información del INRA, la Fundación TIERRA ha realizado el trabajo de identificar los lugares donde se han autorizado los nuevos asentamientos y es evidente que las tierras que se están entregando a las nuevas comunidades, son Tierras de Producción Forestal Permanente, clasificadas por el DS 26075, que han pasado de concesiones forestales a tierras fiscales y luego a dotación agraria: Son tierras que han pasado de propiedad estatal a propiedad privada; pasaron de uso forestal a uso agropecuario, en contraposición con la Ley del Plan de Uso de Suelos de Santa Cruz (Ley N° 2553 del 4 de noviembre de 2003)

Para legalizar el cambio de uso de suelo, los asentamientos humanos y la actividad agraria, en Tierras de Producción Forestal Permanente, el 10 de junio de 2019 se promulga el Decreto Supremo N° 3973 que permite los desmontes y quemas en las tierras de producción forestal permanente, como un mecanismo de dar legalidad a los desmontes y quemas que se estaban realizando en estas tierras.



- 3) **BARTOLINAS.** La Confederación Nacionales de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia «Bartolina Sisa» (CNMCIOB-BS), 2,1%
- 4) **MST.** Movimiento Sin Tierra, 0,3%
- 5) **CIDOB.** Confederación Indígena de Bolivia, 0,2%

**Mapa 3: Nuevos asentamientos por organización a la que pertenecen**



Fuente: Fundación TIERRA

## 2. Que hay detrás de la distribución de tierras fiscales

Más allá de los discursos de reactivación económica y de seguridad alimentaria que tiene el Gobierno Nacional, hay una visión de desarrollo, intereses económicos y políticos:

- 1) **Visión de desarrollo.** La conversión de tierras forestales en agrícolas obedece a una visión de desarrollo extractivista, expuesta con mucha claridad en la “Agenda Patriótica: Bolivia 2025” que entre sus 13 pilares fundamentales, hay cuatro de ellos que marcan la visión de desarrollo en base a: 1) hidrocarburos, 2) minerales, 3) energía (hidroeléctricas) y 4) granos y alimentos. La Agenda Patriótica 2025 plantea una ampliación de la frontera agrícola de 3 Millones que era el 2013 a 13 Millones Ha para el 2025. En función de este objetivo se ha bajado la regulación ambiental, la protección de los bosques de forma tal que se han incrementado de forma desmesurada los desmontes en el país, que sobre pasan las 270.000 ha. por año.

- 2) **Bono de lealtad.** La tierra cada vez tiene un mayor valor económico y el INRA la entrega en dotación gratuita, a los militantes del partido de gobierno, como un mecanismo de apoyo económico o bono de lealtad a la militancia del partido de gobierno
- 3) **Control político del territorio.** Como se ha señalado, mil comunidades con un promedio de 30 beneficiarios por comunidad, hacen un total de 30.000 beneficiarios y si cada uno de ellos tiene su pareja estamos hablando de 60,000 personas trasladadas a la chiquitania, con la finalidad de lograr el control político del territorio y cambiar el mapa político de la región.

### 3. **La resistencia a los nuevos asentamientos también es política.**

**Los incendios forestales** del 2019, donde se quemaron más de 3.6 millones de hectáreas en la Chiquitania y más de 5 millones de hectáreas en todo el país (superficie igual a la de Costa Rica) y ni siquiera se aprobó una ley de emergencia para atender adecuadamente los desastres, abrió los ojos de la gente para ver que está pasando y tratar de identificar las causas de los incendios. Para amplios sectores de la sociedad civil, las causas de los incendios se encuentran en la ampliación de la frontera agrícola a través de la ampliación de cultivos de soya para biodiesel, de caña para etanol, por la sustitución de bosques por gramíneas para la cría del ganado y exportación de carne a China y por los asentamientos de nuevas comunidades para desarrollar actividades agrícolas.

**Los desmontes**, desde comienzo del año 2000 se encontraban alrededor de las 50.000 hectáreas, pero a partir del año 2013 se incrementaron de forma desmesurada llegando el 2019 a más de 270.000 hectáreas. La Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano señala que entre el 2010 y el 2019 se registró un desmonte de alrededor de 2 millones de hectáreas, una superficie igual a la de Portugal<sup>2</sup>

**La deforestación no se detuvo el 2019**, continua, Watch Forest (GWF, 2020) ubicó a Bolivia en el tercer lugar a nivel mundial, después de Brasil y el Congo le sigue Bolivia. (GWF, 2020). Este incómodo lugar contrasta con los discursos de ambientalismo radical y de defensa intransigente de los derechos de la Madre Tierra que difunde el Gobierno boliviano en las palestras internacionales.

---

<sup>2</sup> FCBC: Monitoreo de deforestación 2020.  
<https://www.fcbc.org.bo/biblioteca/>

En este contexto, de deforestación, sequía e incendios, las comunidades y poblaciones locales han empezado a rechazar el ingreso y asentamiento de nuevas comunidades que llegan a la zona, como dicen los lugareños, con los papeles bajo el brazo, para ocupar estas tierras. Quienes tienen una resolución del INRA, sea de autorización de asentamiento o de dotación, consideran que ya esa tierra es de ellos; mientras la población local tiene la sensación de que están siendo avasallados y reaccionan pretendiendo impedir que esos nuevos asentamientos se consoliden.

**Las comunidades locales rechazan estas autorizaciones** de nuevos asentamientos porque existen comunidades indígenas originarias de la zona que todavía no tienen tierras; porque hay demandas de Territorios Indígenas, que no han sido atendidas hasta ahora; y porque hay casos donde esas tierras también fueron solicitadas por comunidades originarias chiquitanas, pero se las están entregando a comunidades llevadas desde fuera.

Otro aspecto importante, que genera el sentimiento de avasallamiento es la cantidad de personas trasladadas a la zona, son 30.000 beneficiarios sin contar sus familias, y toda la población indígena chiquitanas son 87.885 personas<sup>3</sup>. Este proceso, en el mediano plazo, será de gran impacto y amenaza con la destrucción de la cultura del pueblo chiquitano.

Finalmente, está claro que la distribución de tierra tiene un objetivo político, pretende el control del territorio. Pero también la resistencia a esa distribución y ocupación de esas tierras tiene una motivación política, más allá de las justificaciones sociales y ambientales existe una intención de resistir a esa ocupación y a la pérdida del control del poder local.

#### **4. De los Conflicto agrarios a la conflictividad agraria.**

Es innegable que la tierra se ha convertido en un elemento de organización, movilización y confrontación política, que se ha pasado **de los conflictos agrarios**, esos que emergen de las relaciones de vecindad, trabajo, división de propiedades o límites **a la conflictividad agraria** que es cuando cualquier diferencia, en torno a la tierra, es motivo de choque y confrontación, de forma permanente y sistemática; el conflicto ya no es entre dos individuos o propietarios, sino entre dos grupos sociales, son sectores interesados que exacerban los conflictos de acceso, uso o propiedad de la tierra como parte de una lucha por el control del poder.

El escenario está armado para que la confrontación y violencia continúen.

---

<sup>3</sup> INE: Censo de población y vivienda 2012.

<https://www.ine.gob.bo/?s=auto+identificaci%C3%B3n++ind%C3%ADgena>