

# Evaluación Ambiental y Social Estratégica

---

## **Programa de Saneamiento de Tierras y Catastro Legal**

**Instituto de Reforma Agraria  
Banco Interamericano de Desarrollo**

**Contrato  
BID – Samiri Cía. Ltda.**

## **SEGUNDO PRODUCTO DE CONSULTORÍA**

**La Paz, Agosto de 2016**



# Evaluación Ambiental y Social Estratégica

## Programa de Saneamiento de Tierras y Catastro Legal BID – INRA

Contrato: BID – Samiri Cía. Ltda.

### Créditos:

Coordinación General:	Alfredo Carrasco Valdivieso, Samiri ProGea
Coordinación Local y Supervisión:	Juan de Dios Fernández Fuentes, INRA
Supervisión:	Michael Kent, BID Rachel Judith Atkinson, BID
Elaboración Samiri ProGea:	Alfredo Carrasco Valdivieso, MBA - MRN / Ingeniero Geólogo Daniela Aguirre Torres, Antropóloga – Bióloga Javier Corro Ayala, Antropólogo - Biólogo Eduardo Franco Berton, Msc. Abogado ambiental Wanderley Ferreira, Rumbol

La información y las opiniones que se presentan en el presente informe son de exclusiva responsabilidad de los autores. No expresan ni implican el aval del Instituto de Reforma Agraria (INRA), del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

# Índice

---

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>12</b>
1.1 CONTEXTO HISTÓRICO DEL PROCESO AGRARIO EN BOLIVIA .....	12
1.2 ANTECEDENTES: PROYECTO BID 1512. ....	13
1.3 OBJETIVO DEL PROYECTO Y ALCANCE .....	14
1.4 COMPONENTES DEL PROYECTO Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL .....	15
1.5 BENEFICIARIOS DEL PROYECTO.....	15
<b>2 LINEAMIENTOS Y METODOLOGÍA DE LA EASE.....</b>	<b>16</b>
2.1 OBJETIVOS .....	16
2.2 PROCESO METODOLÓGICO DE LA EASE .....	17
<b>3 MARCO REGULATORIO E INSTITUCIONAL SOCIAL Y AMBIENTAL .....</b>	<b>19</b>
3.1 MARCO LEGAL NACIONAL APLICABLE A: TITULACIÓN DE TIERRAS, USO DEL SUELO, MEDIO AMBIENTE Y REASENTAMIENTOS .....	20
3.1.1 <i>Marco Legal Aplicable a Titulación de Tierras .....</i>	<i>20</i>
3.1.2 <i>Marco Legal Aplicable a Uso de Suelo .....</i>	<i>22</i>
3.1.3 <i>Marco Legal sobre Medio Ambiente a Nivel Nacional.....</i>	<i>23</i>
3.1.4 <i>Marco Legal para la Gestión del Agua.....</i>	<i>26</i>
3.1.5 <i>Marco Legal Aplicable Medio Ambiente a Nivel Departamental de Santa Cruz.....</i>	<i>27</i>
3.1.6 <i>Marco Legal Aplicable a Reasentamientos .....</i>	<i>27</i>
3.1.7 <i>Convenios Internacionales Ratificados por Bolivia en el Campo Ambiental.....</i>	<i>28</i>
3.1.8 <i>Marco Legal Nacional e Internacional Relativo a Poblaciones Indígenas y Comunidades Campesinas.....</i>	<i>30</i>
3.2 POLÍTICAS OPERACIONALES DEL BID.....	30
3.2.1 <i>Equivalencia del Marco Regulatorio con las Políticas Operacionales Medio Ambiente .....</i>	<i>31</i>
3.2.1.1 <i>Directrices de Transversalidad Ambiental de la Política OP-703.....</i>	<i>31</i>
3.2.1.2 <i>Directrices de Salvaguardias Ambientales de la Política OP-703. ....</i>	<i>32</i>
3.2.2 <i>Equivalencia del Marco Regulatorio con las Políticas Operacionales Para Pueblos Indígenas .....</i>	<i>32</i>
3.3 MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA TITULACIÓN DE TIERRAS.....	40
3.3.1 <i>Organismo Ejecutor: INRA.....</i>	<i>41</i>
3.3.2 <i>Evaluación de Capacidades en la Gestión Social y Ambiental del INRA.....</i>	<i>42</i>
3.3.3 <i>Instituciones Relacionadas del Sector: Misión y Mandatos .....</i>	<i>50</i>
3.3.4 <i>Tribunal Agroambiental para resolución de conflictos .....</i>	<i>55</i>
3.4 POLÍTICAS, PLANES Y PROGRAMAS VINCULADOS AL SANEAMIENTO Y TITULACIÓN.....	56
<b>4 CONTEXTO SOCIAL.....</b>	<b>63</b>
4.1 ASPECTOS SOCIO ECONÓMICOS.....	63
4.2 ACCESO A Y USO DE LA TIERRA RURAL EN BOLIVIA .....	66
4.2.1 <i>Mecanismos de Acceso a la tierra.....</i>	<i>66</i>
4.2.2 <i>Usos de la Tierra.....</i>	<i>68</i>
4.3 POBLACIONES RURALES Y COMUNIDADES INDÍGENAS: VULNERABILIDAD .....	70

4.4	TIPOLOGÍA DE LA TENENCIA DE TIERRAS RURALES.....	72
4.4.1	<i>Descripción de Los Tipos de Propiedad y Acceso a la Tierra .....</i>	72
4.4.1.1	Solar Campesino y Pequeña Propiedad.....	73
4.4.1.2	Propiedad Comunal .....	74
4.4.1.3	Propiedad Agraria y Cooperativa .....	74
4.4.1.4	Territorio Indígena Originario Campesino.....	75
4.4.1.5	Mediana Propiedad y Empresa Agropecuaria .....	75
4.5	MAPEO DE ACTORES REPRESENTATIVOS DE LOS BENEFICIARIOS DE LA TITULACIÓN.....	76
4.5.1.1	Pueblos y Comunidades Indígenas de Tierras Bajas.....	76
4.5.1.2	Pueblos y Comunidades Originarias (indígenas) de Tierras Altas.....	77
4.5.1.3	Comunidades Campesinas .....	77
4.5.1.4	Comunidades Interculturales .....	78
4.5.1.5	Empresarios Agropecuarios .....	79
4.5.1.6	Pequeñas y Medianas Propiedades.....	80
4.5.1.7	Colonias Menonitas y Japonesas.....	80
4.5.1.8	Propietarios de Tierras en el Área Rural con Actividades no Productivas.....	81
5	<b>ESTADO ACTUAL DE LA TITULACIÓN Y EL ACCESO A TIERRAS RURALES.....</b>	<b>82</b>
5.1	AVANCE DE LA TITULACIÓN Y DEMANDA REMANENTE .....	82
5.2	COSTOS DEL SANEAMIENTO.....	85
5.3	VULNERABILIDAD Y RIESGOS SOCIALES .....	87
5.3.1	<i>Estado de titulación y demanda remanente de poblaciones indígenas, originarias y campesinas.....</i>	<i>89</i>
5.3.2	<i>Análisis de los Derechos y el Acceso a la Tierra de Hombres y Mujeres en Tierras Individuales y Colectivas.....</i>	<i>93</i>
5.3.2.1	Reconocimiento de Derechos y su Aplicación.....	93
5.3.2.2	Acceso a la Tierra .....	95
5.3.2.3	Titulación vs Cantidad de Tierra.....	98
5.3.3	<i>Dinámicas de Conflictos Sobre la Tierra y su Expresión en Procesos de Titulación</i> <i>101</i>	
5.3.3.1	Tipología de conflictos.....	101
5.3.3.2	Conflictos identificados por el INRA.....	103
5.3.3.3	Caso de Guarayos: conflictos resultantes del proceso de saneamiento .....	107
5.3.3.4	Conflictos por sobre posición de derechos .....	108
5.3.3.5	Conflictos interétnicos .....	110
5.3.4	<i>Avasallamientos y presiones sobre Territorios Indígena, Originario y Campesinos</i> <i>113</i>	
5.3.5	<i>Cuellos de Botella y Problemas Estructurales en la Titulación de Tierras.....</i>	<i>114</i>
5.3.6	<i>Derechos y el acceso a servicios ecosistémicos.....</i>	<i>117</i>
5.3.7	<i>Dotación de Tierras Fiscales a Comunidades Campesinas y Procesos Migratorios</i> <i>119</i>	
6	<b>EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE CAMBIO DE USO DEL SUELO Y DE LA DEFORESTACIÓN. ....</b>	<b>122</b>
6.1	CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS ÁREAS DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA .....	122
6.1.1	<i>Biodiversidad.....</i>	<i>122</i>
6.1.2	<i>Sistema Nacional de Áreas Protegidas .....</i>	<i>123</i>

6.1.3	<i>Corredores Biológicos</i> .....	125
6.1.4	<i>Reservas Privadas del Patrimonio Natural (RPPN)</i> .....	125
6.1.5	<i>Reservas Forestales</i> .....	126
6.1.6	<i>Servicios Ecosistémicos</i> .....	127
6.1.7	<i>Cuencas Transfronterizas</i> .....	129
6.2	DINÁMICAS, CAUSAS Y ALCANCE DE LA DEFORESTACIÓN ASOCIADA A LA EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGROPECUARIA EN SANTA CRUZ .....	129
6.3	ESCENARIO DE DEFORESTACIÓN EN SANTA CRUZ .....	133
6.3.1	<i>Síntesis del Análisis de los Escenarios de Deforestación</i> .....	137
6.3.2	<i>La Deforestación y la Titulación de Tierras en Santa Cruz</i> .....	139
6.4	ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE INCENTIVOS PARA LA CONSERVACIÓN DEL BOSQUE .....	141
<b>7</b>	<b>IMPACTOS SOCIALES Y AMBIENTALES Y MEDIDAS DE MITIGACION</b> .....	<b>142</b>
7.1	IMPACTOS SOCIALES .....	144
7.1.1	<i>Impactos positivos</i> .....	144
7.1.2	<i>Impactos Neutros</i> .....	149
7.1.3	<i>Impactos Negativos</i> .....	151
7.2	IMPACTOS AMBIENTALES.....	153
7.2.1	<i>Positivos Directos</i> .....	153
7.2.2	<i>Positivos Acumulativos</i> .....	156
7.2.3	<i>Negativos indirectos:</i> .....	157
7.2.4	<i>Negativos acumulativos:</i> .....	160
7.3	IMPACTOS Y RIESGOS ESPECÍFICOS SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS .....	163
<b>8</b>	<b>EXPERIENCIAS INTERNACIONALES</b> .....	<b>165</b>
8.1	BRASIL: CATASTRO AMBIENTAL RURAL .....	165
8.2	EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES.....	168
8.2.1	<i>Titulación de Tierras en Perú</i> .....	168
8.2.1.1	Lecciones aprendidas .....	168
8.2.2	<i>Tenencia de la tierra - Ecuador</i> .....	169
8.2.3	<i>Titulación de Tierras en Tailandia</i> .....	170
8.2.3.1	Lecciones aprendidas .....	170
8.2.4	<i>Tenencia de Tierras en Guatemala</i> .....	171
8.3	SISTEMAS DE INCENTIVOS PARA LA CONSERVACIÓN DEL BOSQUE .....	172
<b>9</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>176</b>
9.1	LEGAL NORMATIVO GENERAL.....	176
9.2	LEGAL NORMATIVO EN EL ÁMBITO DEL INRA .....	178
9.3	SALVAGUARDAS BID Y LA NORMATIVA NACIONAL .....	180
9.4	INSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO GENERAL .....	181
9.5	INSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO DEL INRA.....	183
9.6	EN LO SOCIAL .....	185
9.7	EN LO AMBIENTAL .....	189
9.8	RECOMENDACIONES A NIVEL ESTRATÉGICO .....	191
<b>1.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA – REFERIDA</b> .....	<b>192</b>
	<b>ANEXOS</b> .....	<b>197</b>
	ANEXO 1: ENTREVISTAS .....	197

ANEXO 2: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE ZONAS Y ÁREAS VISITADAS .....	203
ANEXO 3: LEYES PROMULGADAS EN FAVOR DE LAS POBLACIONES INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINAS .....	206
ANEXO 4: ANÁLISIS DE EQUIVALENCIA DE LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE OP-703 CON EL MARCO REGULATORIO NACIONAL .....	207
ANEXO 5: EQUIVALENCIA DE LAS DIRECTRICES DE SALVAGUARDIAS AMBIENTALES DE LA POLÍTICA OP-703 Y LA NORMATIVA NACIONAL .....	215
ANEXO 6: UNIDADES PRODUCTIVAS AGROPECUARIAS: LA PAZ Y SANTA CRUZ.....	233
<i>Tabla 6.1: Datos del departamento de La Paz en función de las UPA.....</i>	233
<i>Tabla 6.2. Datos del departamento de Santa Cruz en función de las UPAs .....</i>	235
<i>Tabla 6.3: Organizaciones sociales e instituciones del sector privado que representan a los actores beneficiarios del proceso de saneamiento y titulación de tierras .....</i>	237
<i>Anexo 7: Ecoregiones de Bolivia.....</i>	240
ANEXO 8: ÁREAS PROTEGIDAS DE BOLIVIA Y SITIOS RAMSAR .....	241
<i>Tabla 8.1: Áreas Protegidas de Carácter Nacional.....</i>	241
<i>Tabla 8.2: Sitios RAMSAR de Bolivia (Actualizado al 21 de enero del 2016).....</i>	243
<i>Tabla 8.3: Corredores Biológicos .....</i>	243
1. Corredor Amboró-Madidi.....	243
2. Megacorredor Vilcabamba- Amboró.....	243
3. Corredor Ecológico Baritú-Tariquí.....	244
<i>Tabla 8.4: Reserva Privadas de Patrimonio Natural (1998 – 2007) .....</i>	244
ANEXO 9: EVALUACIÓN DE CAPACIDADES PARA MONITOREAR EN TIEMPO REAL EL IMPACTO EN LA COBERTURA USO DEL SUELO EN TIERRAS SANEADAS Y TITULADAS.....	246
ANEXO 10: ANÁLISIS DE ESCENARIOS DE DEFORESTACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ (SEGUNDO PRODUCTO DE CONSULTORÍA).....	246
ANEXO 11: ANÁLISIS DE ESCENARIOS DE DEFORESTACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ (TERCER PRODUCTO DE CONSULTORÍA).....	246
ANEXO 12: CUENCAS TRANSFRONTERIZAS .....	246
Cuenca Amazónica Boliviana .....	246
Cuenca Del Plata .....	247
Cuenca del Titicaca – Desaguadero – Poopo – Salar de Coipasa (TDPS).....	248
 TABLA 1. RESUMEN DE LAS DIRECTRICES EQUIVALENTES CON EL MARCO REGULATORIO BOLIVIANO .....	31
TABLA 2. RESUMEN DE LAS DIRECTRICES DE SALVAGUARDIAS AMBIENTALES EQUIVALENTES CON EL MARCO REGULATORIO BOLIVIANO .....	32
TABLA 3. COMPARACIÓN ENTRE LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL DE BOLIVIA Y LAS SALVAGUARDAS DEL BID RESPECTO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS .....	35
TABLA 4. COMPOSICIÓN DE LAS BRIGADAS DEL INRA Y RESPONSABILIDADES SEGÚN LAS FASES DE LA ETAPA DE CAMPO .....	47
TABLA 5. INSTITUCIONES VINCULADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA – INRA.....	52
TABLA 6. POLÍTICAS PÚBLICAS .....	57
TABLA 7. PLANES OFICIALES .....	57
TABLA 8. PROGRAMAS NACIONALES Y DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ.....	59
TABLA 9. POBLACIÓN NACIONAL Y PERFIL DE POBREZA POR ECOREGIÓN EN BOLIVIA.....	63
TABLA 10. DATOS SOCIOECONÓMICOS POR UPAS EN LOS DEPARTAMENTOS DE LA PAZ Y SANTA CRUZ .....	64
TABLA 11. DATOS SOCIOECONÓMICOS DE LOS MUNICIPIOS VISITADOS EN LOS DEPARTAMENTOS DE LA PAZ Y SANTA CRUZ ..	65
TABLA 12. COMPARACIÓN ENTRE UPA DE LOS MUNICIPIOS VISITADOS EN EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ Y SANTA CRUZ.....	66

TABLA 13. HABILITACIÓN DE LOS SUELOS EN BOLIVIA SEGÚN EL CENSO AGROPECUARIO DE 2013.....	68
TABLA 14. CRITERIOS DE VULNERABILIDAD PARA PUEBLOS INDÍGENAS.....	70
TABLA 15. CARACTERIZACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ.....	71
TABLA 16. CARACTERIZACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ .....	71
TABLA 17. CARACTERÍSTICAS DE LA PROPIEDAD AGRARIA.....	72
TABLA 18. ESTADO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO Y TITULACIÓN POR DEPARTAMENTO 1996-2014 .....	83
TABLA 19. ESTADO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO Y TITULACIÓN POR TIPO DE PROPIEDAD AL 2014* .....	84
TABLA 20. BENEFICIARIOS DEL SANEAMIENTO Y TITULACIÓN POR GRUPOS DE TIPOS DE PROPIEDAD.....	84
TABLA 21. DATOS DEL SANEAMIENTO EN LA ZONA DE EXPANSIÓN AGROINDUSTRIAL DE SANTA CRUZ.....	85
TABLA 22. COSTO DEL SANEAMIENTO POR TIPO DE PROPIEDAD Y DE ACTOR .....	86
TABLA 23. DEMANDAS DE TIOC Y SUPERFICIE TITULADA EN TIERRAS ALTAS Y TIERRAS BAJAS HASTA EL 2011 .....	90
TABLA 24. ESTADO DE TITULACIÓN Y SUPERFICIE EN PROCESO DE SANEAMIENTO EN LAS TIOCS DE TIERRAS BAJAS .....	90
TABLA 25. LEYES PROMULGADAS EN FAVOR DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES RURALES A LA TIERRA .....	93
TABLA 26. TITULACIÓN POR GÉNERO ENTRE LOS AÑOS 1997 Y 2010 .....	99
TABLA 27. TÍTULOS EMITIDOS Y SUPERFICIE EN HECTÁREAS POR GÉNERO Y POR DEPARTAMENTO HASTA EL 2010 Y HASTA 2012 .....	100
TABLA 28. TIPOLOGÍA DE CONFLICTOS POR TIERRA.....	101
TABLA 29. CONFLICTOS IDENTIFICADOS POR EL INRA NACIONAL .....	103
TABLA 30. CUELLOS DE BOTELLA EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO SIMPLE .....	115
TABLA 31. CUELLOS DE BOTELLA EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO DE TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN .....	116
TABLA 32. DOTACIÓN DE TIERRAS A COMUNIDADES INDÍGENAS, CAMPESINAS E INTERCULTURALES POR ORGANIZACIÓN.....	120
TABLA 33. DOTACIÓN DE TIERRAS A COMUNIDADES CAMPESINAS E INTERCULTURALES POR DEPARTAMENTO .....	120
TABLA 34. LÍNEA BASE DE DEFORESTACIÓN HISTÓRICA HASTA EL AÑO 2013 DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ.....	134
TABLA 35. SIMULACIÓN DE LA DEFORESTACIÓN EL AÑO 2025 DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ.....	134
TABLA 36. SIMULACIÓN DE LA DEFORESTACIÓN EL AÑO 2025 BAJO UN ESCENARIO NORMATIVO DE USOS DE SUELO DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ .....	135
TABLA 37. ESCENARIO BAJO CONDICIONES DE SANEAMIENTO DE TIERRAS Y DE EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGROPECUARIA .....	136
TABLA 38. COMPARACIÓN DE LOS ESCENARIOS DE DEFORESTACIÓN SIMULADA.....	136
TABLA 39 DEFORESTACIÓN ACUMULADA AL 2013 EN PREDIOS INRA, SEGÚN LA CLASE DE PROPIETARIO. ....	140
TABLA 40 DEFORESTACIÓN ACUMULADA AL 2013 EN PREDIOS INRA, SEGÚN LA CLASE DE USO.....	140
GRÁFICO 1. TÍTULOS EMITIDOS POR GÉNERO Y POR DEPARTAMENTO HASTA EL 2010 Y HASTA EL 2012 .....	100
GRÁFICO 2. CONFLICTOS POR DEPARTAMENTO REGISTRADOS POR EL INRA ENTRE 2007 Y 2015 .....	104
GRÁFICO 3. ESTADO DE LOS CONFLICTOS POR TIERRA ENTRE 2007 Y 2015.....	104
GRÁFICO 4. SUPERFICIE PROMEDIO DE DEFORESTACIÓN HA/AÑO ENTRE 1993 Y 2010. ....	130
GRÁFICO 5. SUPERFICIE DE DESMONTES LEGALES E ILEGALES ENTRE 1997 Y 2010. ....	131
ILUSTRACIÓN 1: ORGANIGRAMA DEL INRA .....	44
ILUSTRACIÓN 2. FUNCIONES DE LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN EN EL ORGANIGRAMA DEL INRA DEPARTAMENTAL .....	46
ILUSTRACIÓN 3. PROCESO DE SANEAMIENTO DE TIERRAS .....	49
ILUSTRACIÓN 4. TRATAMIENTO DE LOS CONFLICTOS EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO.....	106



## ABREVIATURAS

ABT	Autoridad Nacional de Fiscalización y Control de Bosques y Tierras
AFIN	Asociación Forestal Indígena
ANAPO	Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas
ANMI	Área Natural de Manejo Integrado
CAD	Comisión Agraria Departamental
CAN	Comisión Agraria Nacional
CAO	Cámara Agropecuaria del Oriente
CAT SAN	Saneamiento Integrado al Catastro
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPESC	Central de Pueblos Indígenas de Santa Cruz
CITCO	Comisión Interinstitucional de Tierras Comunitarias de Origen
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CONFEAGRO	Confederación de Empresarios del Agro
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
CPE	Constitución Política del Estado
CTF	Certificación de Tierras Fiscales
CUMAT	Capacidad de Uso Mayor de la Tierra
DGS	Dirección General de Saneamiento
DD RR	Derechos Reales
DS	Decreto Supremo
FAM-Bolivia	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FEGASACRUZ	Federación de Ganaderos de Santa Cruz
FES	Función Económico Social
FMCIO-BS	Federación de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias Bartolina Sisa.
FS	Función Social
GDB	GEODATABASE
GEODATABASE	Base de Datos Geoespacial
GM	Gobiernos Municipales
INC	Instituto Nacional de Colonización
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
MA	Medio Ambiente
MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OT	Ordenamiento Territorial
PEI	Plan estratégico institucional
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PENDATH	Plan Estratégico Nacional de Asentamientos Humanos
PENAT	Plan Estratégico Nacional de Administración de Tierras
PENSAT	Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación
PLOT	Plan de Ocupación del Territorio
PLUS	Plan de Uso de Suelo
PND	Plan Nacional de Desarrollo

RNI	Reserva Natural de Inmovilización
RPPN	Reservas Privadas del Patrimonio Natural
RR HH	Recursos Humanos
RR NN	Recursos Naturales
RUNB	Registro Único Nacional de Beneficiarios
RUNTF	Registro Único Nacional de Tierras Fiscales
SAN SIM	Saneamiento Simple
SAN TCO	Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen
SAT	Sistema de Administración de Tierras
SBRA	Servicio Boliviano de Reforma Agraria
SERNAP	Servicio Nacional de Áreas Protegidas
SIRENARE	Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables
SIST	Sistema Integrado de Saneamiento y Titulación
SN	Santuario Natural
SNRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria
TAN	Tribunal Agrario Nacional
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TIOC	Territorio Indígena Originario Campesino
TGN	Tesoro General de la Nación
TGE	Tesoro General del Estado
UDECO	Unidad de Conflictos
UMRC	Unidad de Manejo y Resolución de Conflictos
UCPN	Unidad de Conservación del Patrimonio Natural
VT	Viceministerio de Tierras

## RESUMEN EJECUTIVO

La Reforma Agraria de 1953 inauguró una nueva etapa en el país con la transformación territorial y étnica. La Reforma dio inicio a un cambio de paradigmas en los procesos productivos, las estructuras agrarias y la propiedad de la tierra. Las políticas de colonización – nacional y extranjera- en tierras bajas, crearon nuevos centros de gravedad económica agrícola que absorbieron a los migrantes de los valles y el altiplano.

La aplicación de la reforma agraria entre 1953 y 1993 en tierras bajas, amplió la estructura de tenencia vigente a través de nuevas dotaciones, créditos, apoyo tecnológico, servicios técnicos, de infraestructura caminera y control de precios. En el altiplano y los valles donde predominaba la hacienda, el campesinado demandó la titulación mixta –la propiedad familiar en el marco de la propiedad colectiva- compleja combinación de la norma positiva (1953) y los usos y costumbres locales.

A partir de 1996 el proceso agrario de distribución y redistribución de la tierra ingresa a una nueva etapa, con la promulgación de la Ley 1715 INRA orientada a clarificar los derechos agrarios y la real utilización de la tierra y dar prioridad a las demandas territoriales de los pueblos indígenas. Este proceso de saneamiento buscó cumplir con dos funciones: regularizar y redistribuir. En el 2006 se dicta la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que pone énfasis en: i) atender las demandas de pueblos indígenas, comunidades campesinas e interculturales; ii) garantizar la equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer; y iii) el control social de parte de organizaciones sociales y de productores.

Para fortalecer el proceso de formalización de tenencia, catastro, titulación y registro de tierra rural el Estado Plurinacional de Bolivia ha recibido el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Banco en el 2003 aprobó el Programa de Saneamiento de Tierras y Catastro Legal con un monto total de US\$ 16 millones, que contribuyó para lograr el saneamiento de alrededor de 7.9 millones de hectáreas y para el levantamiento del catastro, titulación y registro de aproximadamente 5.7 millones de hectáreas.

A partir de esa experiencia el Gobierno expresó su interés de contar nuevamente con el apoyo financiero del BID para continuar con el proceso de formalización de las tierras rurales. El préstamo se enmarca en la Agenda Patriótica 2025 que impulsa el gobierno, la cual tiene como objetivo promover el uso sustentable de la tierra, la seguridad alimentaria y el desarrollo agroindustrial para fortalecer la economía nacional.

En esta operación con el Banco, se tienen como propósito las siguientes metas:

- (i) Sanear, titular, catastrar y registrar 25 millones de hectáreas atendiendo la demanda de aproximadamente 1.1 millón de productores rurales, y
- (ii) Consolidar la plataforma tecnológica para responder oportuna y eficientemente a los requerimientos tecnológicos del saneamiento, titulación y registro de tierras rurales.

Este programa intervendrá en los 9 departamentos del País. Sin embargo, se priorizarán acciones en los Departamentos de Santa Cruz y La Paz en especial en los municipios: a) con

alto potencial productivo, b) en aquellos que son expulsores de migrantes y c) las TIOC que aún no han completado la titulación. Están pendientes de titular y sanear 15 millones de hectáreas en áreas sin intervención y finalizar el proceso en áreas que ya están intervenidas, 25 millones de hectáreas, que aún no cumplen con todas las formalidades legales y técnicas.

El presente apoyo financiero del BID se orientará a beneficiar a los territorios de indígenas originarios campesinos (TIOC), las comunidades interculturales originarias, comunidades campesinas, los pequeños propietarios, dueños de solares, como también a las empresas medianas y grandes. Además, el beneficiario será el INRA por cuanto se fortalecerán sus capacidades institucionales

- Normativa legal de Bolivia y Salvaguardias del BID

La Constitución Política del Estado boliviano, así como otros marcos normativos, constituyen un gran avance en cuanto al reconocimiento al Vivir Bien, al derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. Fortalece los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, desde la ciudadanía étnica hasta sus derechos culturales y territoriales. Espíritu que se refleja en la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (2012), que orienta el desarrollo fundamentado en la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra, la recuperación y fortalecimiento de los saberes locales y conocimientos ancestrales, y enfatiza en la complementariedad de derechos, obligaciones y deberes.

La normativa legal de Bolivia en lo que corresponde a temas ambientales y sociales fue analizada en relación con las políticas de salvaguardias del Banco –la Política de Medio Ambiente OP-703 y la Política Indígena OP-765 -. Se encontró que existe equivalencia entre ellas, con excepción de la “consulta previa libre informada” ya que no existe un protocolo o normativa específica que la norme. En ese caso, de ser necesario, deberán activarse las salvaguardas OP 703 y OP 765 en lo que corresponda, teniendo en cuenta el alcance de las Leyes No. 341 de Participación y Control Social, y la 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que modifica la Ley N° 1715 INRA y su correspondiente reglamento.

El análisis de equivalencia de las directrices de transversalidad ambiental como las salvaguardias ambientales del BID, evidenció la necesidad de actualizar el marco jurídico boliviano para que esté acorde a lo establecido en la Constitución Política del Estado y en la Ley N° 300 de la Madre Tierra, en particular por que la normativa vigente es anterior a la constitución aprobada en el 2008. El cuerpo legal que debería actualizarse corresponde a: 1) Ley Forestal N° 1700; 2) Ley de Aguas en vigencia desde 1906; 3) Ley INRA No. 1715 modificada por la Ley 3545; 4) Decreto Ley N° 12301 de 14 de marzo de 1975, Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca; 5) Reglamento General de Áreas Protegidas, entre otras normas legales y reglamentarias.

La OP 710 relativa a Reasentamientos Involuntarios, fue analizada en su equivalencia ante la eventualidad que pudiese ocurrir como una medida de resolución de conflictos. La normativa boliviana no contempla el tema en forma taxativa, tampoco cuenta con una política o norma para atender procesos que implique reasentamientos de grupos humanos. Por tal motivo la OP 710 debería activarse en caso de ser necesario.

La normativa que aplica el INRA para el proceso de saneamiento y titulación que implica la verificación de la Función Económica Social (FES) y Función Social (FS), marco regulatorio nacional que tendría relación con la implementación del PST-II, no requiere de modificación a nivel de normativa nacional. Las modificaciones y actualizaciones sugeridas se las debe desarrollar a nivel de instrumentos que están bajo la competencia del INRA.

La FES se verifica bajo un enfoque agropecuario, en el que tiene prioridad los usos agrícolas y ganaderos. Esta visión conduce a que el propietario privilegie aquellos usos de la tierra sobre otras opciones previstas en la Ley N° 1715 modificada por la 3545 (Art. 2 II y VIII), que son parte de la FES, tales como: los forestales, protección y conservación de la Biodiversidad, eco turismo e investigación. Tampoco verifica o valora los sistemas de vida y las eco regiones vulnerables al cambio climático. Por tal motivo se hace imperioso establecer parámetros e indicadores específicos que permitan verificar y validar actividades de carácter productivo, los ecosistemas y las funciones asociadas presentes en esos territorios. Este enfoque permitirá que la verificación integre lo ecológico, lo económico y lo social.

Dado el enfoque “agrarista” de la FES, se hace necesario definir el alcance y ámbito de la “carga animal” establecida en la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 3545 modificatoria de la Ley 1715, y normado en Art. 167.II del Reglamento de la Ley. Esta se aplica, de manera general, en todo el territorio nacional, aproximación agraria que no establece definiciones para otros tipos de producción animal como los otros usos reconocidos en la Ley. Enfoque que, además, no discrimina ni el ámbito geográfico ni las características ecológicas en el que están localizados los predios. La Disposición Transitoria citada señala que esta se mantendrá hasta que se “establezcan parámetros de carga animal en todo el país”, disposición que no ha sido cumplida. En esta revisión, al determinar la carga animal por hectárea, se debe considerar las zonas geográficas, pisos altitudinales así como ecosistemas presentes.

La Función Social (FS) definida como el aprovechamiento sustentable de la tierra como fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares, a criterio de organizaciones campesinas, restringe las posibilidades de desarrollo productivo. En la actualidad existen pequeñas propiedades que son verificadas con ese criterio; sin embargo, en vista de la capacidad productiva y el uso de tecnologías, se evidencian niveles de productividad que permite que sus excedentes se los destine a los mercados. Implica, en consecuencia, analizar el alcance de la definición para que la verificación de la FS esté relacionada con las posibilidades de desarrollo productivo tanto en las Tierras Comunitarias de Origen como de las comunidades campesinas.

El Reglamento de la Ley Forestal en su artículo 35, establece el alcance de las servidumbres ecológicas como limitaciones legales a los derechos de uso y aprovechamiento en función de la conservación y sostenibilidad de los recursos naturales renovables. Los parámetros de determinación de las servidumbres se aplican de manera general para las distintas macro regiones y ecosistemas del país, sin tomar en cuenta que algunos ecosistemas presentan una mayor fragilidad y necesitan de una adecuación en la aplicación de estos parámetros. SE hace necesario, en consecuencia, revisar el alcance del artículo citado, de tal manera que las servidumbres ecológicas estén normadas conforme a la funcionalidad que ofrecen los diferentes pisos ecológicos y ecosistemas del país.

La política de ampliación de la frontera agropecuaria, promovida por el Gobierno, no cuenta con un análisis que permita dimensionar el alcance de los beneficios para la economía nacional, las externalidades positivas y negativas en lo ambiental y social, y las inversiones que debería realizar el Estado para la implementación de la política. Por lo expuesto es necesario analizar el alcance y los potenciales impactos – positivos y negativos- de la política de ampliación de la frontera agropecuaria y su incidencia ambiental, económica y social.

- Enfoque Institucional

La Ley de Reforma Agraria 1715 modificada por la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria, establece las responsabilidades y define la estructura institucional del INRA para el proceso de saneamiento. Si bien el INRA ha venido cumpliendo con su mandato, existen sin embargo debilidades asociadas con el nivel presupuestario que se le asigna que incide en su capacidad para reclutar personal que contribuya a aliviar la sobrecarga de tareas que debe atender. El INRA para solventar sus necesidades financieras y sostener el proceso de saneamiento, mantiene *convenios* por tasas de pago con el sector empresarial y organizaciones sociales. Es prioritario que la entidad cuente con recursos estables que le permitan cumplir efectiva y eficientemente con los objetivos institucionales.

Las unidades operativas como la de Comunicación y Género, la de Conciliación de Conflictos y la de Transparencia, no obstante la importancia temática, no cuentan con el personal especializado requerido para solventar apropiadamente las responsabilidades asignadas. En el campo ambiental y de gestión de recursos naturales, el INRA no dispone de personal o una instancia que tenga esta responsabilidad, lo que conduce a que los aspectos ambientales tiendan a pasar desapercibidos durante los procesos de verificación de la FES o FS. El INRA requiere incorporar persona especializado en las unidades descritas así como para atender los asuntos ambientales, ya que todos aquellos temas forman parte de las dinámicas diarias de la entidad y que están íntimamente asociadas al saneamiento y titulación de tierras.

Los temas intercultural y de género no tienen un apropiado peso en los procesos institucionales, pese a su carácter transversal y de suma importancia en el proceso de saneamiento. Lo expresado se refleja en la ausencia del enfoque intercultural y de género en la institucionalidad del INRA, así como en la resolución de conflictos; aspectos que por la sobrecarga de tareas y la falta de programas de capacitación en dichos temas, contribuyen a que los procesos de dotación y saneamiento de tierras no se concreten como fuese deseable. Es imperioso fortalecer las unidades de Comunicación y Género, Conciliación de Conflictos y Transparencia dotándolos de personal y el presupuesto necesario.

La articulación interinstitucional, establecida en la Ley INRA y estipulada en el Manual de Organización y Funciones del Instituto, se cumple de manera marginal. Los niveles de coordinación con otras entidades son insuficientes, en especial en lo relacionado con temas ambientales. El INRA no mantiene una coordinación interinstitucional activa con los municipios para considerar los PMOT en los procesos de saneamiento, lo que incide en la capacidad de las entidades edilicias al momento de definir áreas de conservación o protección. El INRA debe contar con especialistas en temas ambientales o manejo de recursos naturales que apoyen los procesos de saneamiento y titulación o coordinen la revisión de los instrumentos internos en temas relativos al ambiente y manejo de recursos naturales.

El INRA no cuenta con un unidad de gestión y análisis de información geo estadística, que tenga la capacidad de generar reportes cualitativos y cuantitativos de los procesos de saneamiento, lo que impide que se puedan establecer correlaciones con los procesos de deforestación, los derechos otorgados por otros órganos sectoriales como la ABT, SERNAP, Minería y Energía, Gobernaciones y Municipios. El INRA debería concebir una unidad que maneje bases de datos que se constituyan en insumo para la generación de estadísticas multi-temáticas (relación deforestación – predios, dinámicas económicas y productividad de las UPA, pobreza, gestión de recursos naturales), que contribuyan a la definición de políticas públicas.

Vale destacar que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, como heredero del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización, constituye la memoria histórica nacional del proceso agrario, ya que genera, almacena y resguarda información de orden estratégico para la planificación del desarrollo rural y productivo del país. En tal sentido, dado su relación directa con la realidad agraria del país, la experiencia del trabajo en campo y los mecanismos para la recopilación de información sobre la actividad productiva, el Instituto podría convertirse, en el futuro, en la entidad articuladora de los procesos de monitoreo sobre el uso sustentable del suelo, en coordinación directa y permanente con las entidades del Estado responsables por el sostenimiento de los sistemas de vida de acuerdo a la Ley de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para “Vivir Bien”.

El Tribunal Agroambiental, máximo tribunal especializado en esta jurisdicción, a más de tener una excesiva carga procesal, exhibe una incipiente capacitación del personal, evidencia la necesidad de un mayor relacionamiento con la justicia indígena originario campesina, así dispone de presupuesto reducido entre otras debilidades. Requiere fortalecer la incorporación el enfoque de género e interculturalidad en los procesos, aspecto necesario en la resolución de conflictos. Con la implementación de un nuevo modelo de gestión judicial en audiencias, uno de ellos la oralidad, práctica y tradición de la justicia indígena originaria campesina, se podría agilizar la resolución del conflicto, la reparación, la pacificación en la comunidad, la intermediación, la simplicidad y la intervención de las personas protagonistas del conflicto. Implicará unificar criterios de cómo deben ser atendidos los conflictos en su diferentes niveles: comunal, administrativo INRA – VT, y Tribunal Agroambiental.<sup>1</sup>

Es importante, además, que se apliquen métodos alternos de resolución de conflictos, reconociendo que los jueces agroambientales tratan siempre de que las partes puedan conciliar, sin embargo existen casos que deben atender luego de que las partes acuden una vez que se han agotado instancias menos formales como las Autoridades indígenas, originarias, campesinas, las que por no contar con las suficientes destrezas no consiguen que las partes resuelvan el problema

- Enfoque Social

En Bolivia, el 70% del total de la población se encuentra en la región de tierras altas. Según el censo de 2012, esta región concentra al 82% de la población rural; mientras que el 18% se encuentra en tierras bajas. Los sectores más pobres del área rural se ubican en el Altiplano (79,4%) y los Valles (71,8%), que son las regiones con mayor presencia de agricultura

---

<sup>1</sup> PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DE LA JURISDICCIÓN AGROAMBIENTAL 2015 – 2020. Órgano Judicial de Bolivia. Tribunal Agroambiental.

campesina e indígena. En general, el 70% de la población indígena es pobre y el 20% estaría en el umbral de pobreza.

Los datos del Censo Agropecuario de 2013 respecto a la Unidad Productiva Agropecuaria – UPA combinado con los datos socioeconómicos, evidencian el alto grado de fragmentación de la tierra o minifundización en las regiones del Altiplano y los Valles, donde predomina la habilitación manual de la tierra. Si bien algunos mecanismos de acceso a la tierra intentan frenar la minifundización, como la pertenencia a un pueblo indígena, la afiliación a una comunidad o la dotación de tierras; otros mecanismos contribuyen a dicha fragmentación, como la herencia, el arriendo y la compra-venta. Esta presión sobre la tierra, especialmente en el Altiplano, ha contribuido a la expulsión de poblaciones rurales del occidente hacia el oriente del país, donde la necesidad de acceso a la tierra se hace creciente, derivando en una presión sobre los territorios y comunidades indígenas de tierras bajas.

Bajo esta perspectiva, el proceso agrario ha beneficiado a los Pueblos y Comunidades Indígena Originaria Campesinas en cuanto al saneamiento y titulación de los territorios y las comunidades, sobre todo a partir de la promulgación de la Ley 1715 y posteriormente de la Ley 3545. Según el informe de INRA para la gestión 2014, en los últimos años se ha dado prioridad a la pequeña propiedad, con más de 300.000 títulos emitidos (9,1% del total de hectáreas tituladas) que sobrepasa a la mediana y gran propiedad. Por otro lado, se ha beneficiado los sectores campesino e intercultural, los cuales consolidaron más de 17 millones de hectáreas saneadas y tituladas; mientras que territorios indígenas consolidaron cerca de 23 millones de hectáreas. Del mismo modo se registran avances para el sector agroindustrial de pequeña mediana y gran propiedad, especialmente del departamento de Santa Cruz que recibieron más de 4.000 títulos.

Pese a estos avances, el proceso agrario no ha logrado resolver problemas estructurales como la minifundización y la fragmentación de los territorios indígenas; a la par que se han manifestado otros, como los conflictos interétnicos asociados al avasallamiento de propiedades colectivas y privadas. Estos temas latentes están acompañados de otros temas pendientes, como el acompañamiento de políticas complementarias de apoyo a la producción, de acceso a servicios básicos, de preservación del medio ambiente y de gestión de riesgos, que se reflejan en la percepción de los sectores beneficiarios.

En tierras altas, el minifundio constituye el principal problema, puesto que contribuye a la precarización en el campo y al incremento de la migración hacia áreas urbanas y periurbanas, lo cual profundiza la brecha de desigualdad social y económica del país. Una consecuencia directa del minifundio es la pobreza rural, la cual se debe asumir como riesgo social, con todas las implicaciones que lleva consigo, si el proceso de titulación en la región del Altiplano y Valles se convierte en un incentivo para el minifundio improductivo. En este sentido es imperativo revisar las propuestas de los diferentes sectores, registrar la compra venta de las tierras, reglamentar su arrendamiento y evitar titular extensiones menores a la pequeña propiedad – de acuerdo a la normativa. Así como promover programas comunales de reagrupamiento de predios y de reconstitución de parcelas económicamente sostenibles.

El tierras bajas, pese al avance en el saneamiento y titulación de TIOCs entre los años 2005 y 2011, los principales problemas constituyen la fragmentación territorial y el avasallamiento de



territorios indígenas. Los cuales, son resultado de una combinación de factores, desde la presencia de terceros dentro y alrededor de los territorios indígenas que ejercen presión por los recursos naturales, hasta la debilidad organizativa respecto a la capacidad de la gestión territorial. Estos aspectos no solo repercuten en la continuidad territorial y su respectivo control, que son fundamentales para lograr la autonomía indígena, tal como estipula la Ley de Autonomías, sino también en incrementar la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, sobre todo de aquellos donde queda pendiente el saneamiento y titulación de sus territorios, como los Pueblos Weenaheyk, Ayoreo y Uru Chipaya.

Los conflictos por el control territorial y el acceso a la tierra, tienen relación con las reconfiguraciones territoriales históricas. Lo cual se expresa en: (a) conflictos por sobreposición de derechos, donde están inversos el Estado, las áreas protegidas y los pueblos y comunidades indígenas y campesinas; (b) conflictos directamente relacionados al proceso de saneamiento, donde predominan la sobreposición, el derecho propietario, el avasallamiento y temas político-administrativos; (c) conflictos interétnicos, en los cuales se manifiestan las visiones contrapuestas de los diferentes sectores sobre el territorio y el uso de la tierra, mismos que han derivado en el avasallamiento de territorios indígenas y propiedades privadas. Pese a que estos conflictos responden a diferentes factores, el proceso de saneamiento se ha visto inmerso en cada uno de ellos, para lo cual el INRA ha recurrido al mecanismo de conciliación que, según la perspectiva de los sectores en conflicto, no ha sido suficiente para resolver el problema.

En este sentido, son importantes tres consideraciones. Primero, fortalecer y dar seguimiento a la gestión territorial indígena, que implica el fortalecimiento de la capacidad organizativa indígena, tanto en aquellos TIOCs titulados como en los TIOCs con demandas remanentes, con miras a consolidar el control territorial y garantizar la reproducción social y cultural de los pueblos indígenas, así como el uso sostenible de los recursos naturales. Segundo, re-plantear la metodología del polígono en aquellos TIOCs donde el proceso de saneamiento y titulación está pendiente, dando prioridad a las comunidades indígenas asentadas y después a los propietarios privados. Tercero, incorporar en el tratamiento de los conflictos por el acceso a la tierra, la Gestión Intercultural de los Conflictos que considere la dinámica e historia de los mismos, y la lógica social y cultural que opera en las comunidades para transformación positiva de los conflictos.

Otro problema latente dentro del proceso agrario es el acceso de las mujeres a la tierra. Si bien existe un importante avance normativo a partir de la aplicación de la Ley 3545 y un incremento del 46% de titulación de tierras a favor de las mujeres respecto al 54% a favor de los hombres para el 2015, no se ha resuelto la brecha de desigualdad que existe entre hombres y mujeres respecto al acceso a la tierra, ni se ha logrado una participación efectiva de las mujeres dentro del proceso agrario por el modelo patriarcal institucionalizado en las organizaciones e instancias públicas. El acceso y la distribución de la tierra en el espacio comunal operan bajo los usos y costumbres sin la intervención del Estado; por tanto, la titulación colectiva o la titulación a nombre de ambos cónyuges, no refleja la distribución equitativa de la tierra, ni garantiza los derechos de las mujeres sobre la misma.

La desigualdad en el acceso y uso de la tierra entre hombres y mujeres, sumada a la desigualdad en el acceso a la educación, son factores que contribuyen a la vulnerabilidad de

las mujeres rurales en Bolivia, puesto que ellas asumen una mayor cantidad de roles en los espacios reproductivo y productivo, sobre todo frente a la migración temporal o permanente de su cónyuge. Esta feminización del campo, es uno de los problemas estructurales que se debe abordar dentro del proceso agrario, no solo desde el marco normativo y las políticas estatales, sino también desde las prácticas institucionales. Es imperativo generar los mecanismos para la participación efectiva de las mujeres tanto desde las instituciones del Estado, como el INRA, como desde las organizaciones sociales, lo cual implica procesos de sensibilización, información y capacitación.

En este marco, es necesario hacer un balance de los impactos (culturales, sociales, económico productivos, políticos y ambientales) del proceso de saneamiento, y su vinculación con las políticas de desarrollo rural y ambiental del Estado Plurinacional. Así como es recomendable evaluar el estado de situación de la tierra (degradación, abandono, sostenibilidad productiva) en las regiones de mayor parcelamiento, con la finalidad de definir estrategias para evitar el incremento de la minifundización de la propiedad agrícola y la consecuente degradación ambiental.

Es necesario, finalmente, hacer la evaluación del estado de situación de los Territorios Indígena Originario Campesinos (estado de conservación de los recursos naturales, actividades productivas, salud, educación, perspectivas de desarrollo, presiones, amenazas) todo esto en coordinación con las organizaciones matrices (CIDOB – Tierras Bajas), (CONAMAQ – CSUTCB – Tierras Altas), con la finalidad de fortalecer políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.

- Enfoque Ambiental

Bolivia está entre los 12 países más biodiversos del planeta y ocupa el séptimo puesto en extensiones de bosques tropicales, si bien el territorio boliviano alberga únicamente el 3.5% de los bosques del mundo, en su diversidad biológica está representada entre el 30 y el 40% de la biodiversidad mundial. Biodiversidad que está amenazada por factores antrópicos tales como el avance de la frontera agropecuaria, apertura de vías, colonización espontánea, uso de agroquímicos y fertilizantes, disposición de desechos líquidos y sólidos, etc. La biodiversidad, ecosistemas y las funciones ambientales asociadas están representadas en 22 áreas protegidas (APs) de carácter nacional gestionadas por el SERNAP, 25 APs de carácter Departamental y 83 APs Municipales que abarcan 23 % del territorio nacional, algunas de las que están conectadas a través de corredores biológicos como el Amboró-Madidi que forma parte del megacorredor binacional Vilcabamba (Perú) – Amboró (Bolivia), y el Tariquí (Bolivia) – Baritú (Argentina).

Bolivia es uno de los países con mayor disponibilidad de recursos hídricos en el planeta, debido a su estratégica localización en las cabeceras de dos importantes cuencas como son la del Plata y la del Amazonas, así como por su ubicación en la parte baja del sistema hídrico endorreico del Titicaca. No obstante aquello, al agua se la considera un “elemento estratégico debido a su creciente escasez y vulnerabilidad” consecuencia de las acciones antrópicas degradativas del entorno natural que inciden en las fuentes de agua y su calidad.

Iniciativas para incentivar el desarrollo y el crecimiento de la economía en Bolivia, impulsadas desde hace varias décadas, implicaron una aceleración en el cambio del uso del suelo que favoreció procesos de degradación, fragmentación y deforestación, particularmente en la

región centro-oeste del Departamento de Santa Cruz, en el norte de la Amazonía y en las regiones cocaleras de los Yungas de La Paz y el Chapare de Cochabamba. La deforestación ha seguido una tendencia variable en el tiempo, con ritmos relativamente bajos hasta mediados de la década de 1980, intensificándose desde entonces hasta mediados de la primera década del presente siglo.

La deforestación alcanzó un nivel pico en el 2010, se estima que 250 mil hectáreas de bosque se perdieron según la Autoridad de Bosques y Tierras (ABT). De ellas el 60% ocurrió en el departamento de Santa Cruz (150 mil hectáreas). Alrededor del 80% de la deforestación se la considera ilegal. La deforestación se atribuye a varias causas –ganadería en pastos sembrados, agricultura mecanizada y agricultura a pequeña escala, especulación del valor de la tierra, evidencia del derecho de propiedad– asociadas, por lo general, con el proceso de titulación de los predios.

Información divulgada por la UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas) revela que la superficie destinada a cultivos se incrementó en más de 460 mil hectáreas en el periodo 2006-2014. La correlación con los niveles de productividad son menores a la media regional, lo que evidencia que el crecimiento agrícola está más en función del incremento del área que de la productividad.

La deforestación no solo ocurre en tierras privadas, también acontece en áreas protegidas, servidumbres ecológicas y áreas ribereñas de protección. El Parque Nacional Amboró, fuente principal de agua para la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, ha perdido más de 10.004 hectáreas de bosque en los últimos 10 años (FAN 2013), debido a la presencia de colonos en el Área Natural de Manejo Integrado (ANMI).

El proceso de saneamiento en la práctica estaría generando una mayor deforestación y degradación de tierras, asociado con el sesgo agropecuario en la verificación de la FES para el otorgamiento de derechos propietarios sobre la tierra. Imágenes satelitales georeferenciadas se utilizaron para realizar un análisis multitemporal de la deforestación entre 1990 y el 2013 en el departamento de Santa Cruz, las que fueron superpuestas a los polígonos del catastro rural. El análisis que se enfocó al período 2010 – 2013, evidenció que el proceso de titulación aumenta la deforestación<sup>2</sup>.

De acuerdo a la presente evaluación, en la medida en el que se incorporen en la verificación de la FES los otros criterios previstos en la Ley 1715 modificada por la 3545 (reconocer los sistemas de vida y otras funciones) y de la definición de FS en la ley, se esperaría como impacto ambiental positivo la contribución a la conservación de los ecosistemas y a la protección de los servicios ecosistémicos al lograr: i) Disminución de la deforestación inducida o espontánea sobre las áreas con potencial de producción forestal, la que sería dirigida hacia las áreas legalmente permitidas por los planes de uso del suelo; ii) Direccionamiento de la deforestación hacia zonas legalmente permitidas; iii) La integración de territorios indígena originario campesino contribuiría a la armonización de los sistemas de vida – unidades integrales compuestas por los ecosistemas (zonas de vida de la Madre Tierra) y las culturas que los habitan y los manejan de acuerdo a sus usos y costumbres; y, iv) Coadyuvar a que los

---

<sup>2</sup> Murguía Juan Manuel. 2016. Existe una relación ente Titulación y deforestación en Bolivia?. IDBDOCS-#40342479

implementos de planificación incorporen los sistemas y zona de vida. Lo anterior, en la medida que se efectúen las modificaciones a las fichas de verificación de las FES, se obtendrán beneficios ambientales acumulativos que se reflejarán en un mantenimiento de la cobertura vegetal, espacios que puedan constituirse en corredores de biodiversidad, preservación de funciones ecológicas.

Sin embargo, de no llegar a realizarse o aplicarse una FES modificada y de mantenerse los cuellos de botella y los problemas identificados en la presente evaluación, existe el riesgo de que se mantengan y profundicen impactos negativos directos, indirectos y acumulativos tales como: i) Pérdida de la agro biodiversidad, y dependencia de insumos de la agroindustria, derivados del uso intensivos de la tierra y relacionada con la fragmentación de la propiedad agraria; ii) avance de la frontera agrícola en tierras bajas, asociado a desmontes; iii) Titulación de tierras en lugares que cumplen funciones ecológicas estratégicas; y, iv) Titulación de tierras en áreas municipales y/o departamentales destinadas como áreas de conservación o protección. Estos efectos contribuyen a que se acumulen efectos negativos ambientales asociados con: i) Apertura de frentes de deforestación espontáneos contrarios a los instrumentos de planificación que tienen los diferentes niveles de gobierno; ii) Fragmentación del paisaje y afectación a los corredores de biodiversidad; iii) Mal manejo de cabeceras de cuenca; iv) Pérdida de funciones ambientales; v) Pérdida de cobertura vegetal original, lo que se asocia con vi) Pérdida de biodiversidad. En los efectos negativos acumulativos el presente programa INRA-BID no puede incidir, aquello requiere la participación de entidades del GOB tales como el MMAyA, ABT, Autoridad de la Madre Tierra.

Por lo expuesto, el INRA debería contar con instrumentos que le permitan tener información del estado (ambiental) de la tierra - forestada, degradada o no, etc.- antes, durante y luego del proceso de saneamiento y titulación. Información también relevante para la ABT, porque ella tiene que verificar el POP y es responsable del monitoreo del uso, la regeneración y la degradación de los bosques. Esta verificación requiere también levantar información sobre cuáles son las áreas (o zonas) que potencialmente se encuentran afectadas por el cambio climático (por ejemplo la parte del norte del Departamento de Santa Cruz).

Lo anterior conlleva a generar un sistema interinstitucional de monitoreo ambiental, que permita procesar y consolidar información específica sobre derechos propietarios de la tierra, monitoreo de la deforestación, cambio de uso de la tierra, sostenibilidad de los sistemas productivos, ordenamiento territorial.

Implica fortalecer la capacidad técnica de los especialistas encargados en efectuar el Monitoreo, Reporte y Verificación (MVR) en las distintas instituciones, como ser la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN), al Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, representada por la Dirección de Recursos Naturales (DIRENA) y al Museo de Historia Natural Noel Kempff Mercado (MHNNKM).

El sistema catastral actual, no realiza un seguimiento de la situación ambiental asociada a los predios. Con tal propósito, se analizó el funcionamiento y alcance del sistema de Catastro Ambiental Rural (CAR) vigente en Brasil que surgió debido a las altas tasas de deforestación

que se observaban en el Estado de Mato Grosso, en especial a consecuencia de la expansión de la frontera agrícola. Se lo planteó como un mecanismo de control para articular de manera integrada tres ámbitos de actuación: vigilancia, monitoreo y licenciamiento ambiental de las propiedades rurales, sistema que derivó a un instrumento para ayudar en la regularización ambiental de propiedades rurales y posesiones. El CAR tiene el propósito de conocer el estado de los recursos naturales disponibles en todas las propiedades rurales del país y su contribución a la biodiversidad.

Está concebido para que los propietarios rurales puedan impulsar iniciativas que conduzcan a la recuperación de las áreas de preservación permanente y que la sociedad pueda fiscalizar, de manera objetiva, el cumplimiento de la legislación ambiental. También con el CAR los propietarios podrán ser recompensados por los servicios ambientales que se identifiquen en sus predios, compensaciones que están enfocados en favorecer el desarrollo de una nueva economía asociada con la gestión sostenible de los bosques y la cobertura vegetal en general.

En Bolivia el Catastro Rural (CR), como está actualmente concebido, constituye un registro administrativo bajo responsabilidad del Estado que contiene información sobre elementos físicos, sociales, económicos, legales, culturales y humanos que conforman un territorio. No integra la información que genera el INRA con la de entidades como el ABT, el MMAyA y el VT que tienen competencias específicas en temas ambientales o de gestión del territorio. Por lo expuesto, se plantea el diseño del Sistema Nacional de Catastro Ambiental Rural (SINACAR) como un sistema, accesible a través de una plataforma tecnológica, que articule información referida a los diferentes regímenes de propiedad, el uso de suelo, condiciones ambientales, sociales y el aprovechamiento actual, cuyo procesamiento contribuya a la planeación y ejecución de políticas que promuevan el desarrollo sustentable.

# 1 INTRODUCCIÓN

## 1.1 Contexto Histórico del Proceso Agrario en Bolivia

La Reforma Agraria de 1953, como “política de redistribución de tierras” (García, 1964), eliminó el sistema hacendatario en el occidente de Bolivia e inauguró una nueva etapa en el país con la transformación territorial y étnica bajo la perspectiva de una economía de mercado: la parcelación de la tierra, la homogenización cultural y la descongestión demográfica del occidente a través de políticas de colonización hacia el oriente. Mientras que en el oriente, el objetivo de transformar “la hacienda tradicional de carácter feudal en una empresa moderna de carácter capitalista” (Romero, 2003: 122) derivó en un neo-latifundio, que privilegió a los nuevos empresarios en desmedro de los pueblos indígenas de tierras bajas y sus territorios.

La parcelación afectó a los procesos de cambios productivos y a las estructuras agrarias; sin embargo, a finales la década de 1980, el campesinado del altiplano y los valles demandaron la titulación mixta –la propiedad familiar en el marco de la propiedad colectiva-, que en la práctica se constituye en “una compleja combinación de la norma positiva (1953) y los usos y costumbres locales” (Urioste, 2003: 23). Este tipo de titulación no pudo frenar el minifundio, uno de los principales problemas en tierras altas.

La homogenización cultural significó la campesinización de las comunidades y pueblos de tierras altas, entendida como el despojo de la identidad étnica para incorporar la identidad de clase “campesino” como agente productivo, y con ello la inserción de nuevas formas de organización, como el Sindicato, que se fundieron con las formas tradicionales. Las políticas de colonización –nacional y extranjera-, aplicadas en diferentes momentos a partir de la Reforma Agraria del 53, fueron funcionales a “la creación de nuevos centros de gravedad económica agrícola y a las posibilidades de absorción del excedente demográfico de los valles y el altiplano” (García, 1964: 359); la cual se intensificó durante los años 70, bajo los proyectos de desarrollo departamentales.

La aplicación de la reforma agraria entre 1953 y 1993 en tierras bajas, acompañada de muchas irregularidades, consolidó el poder económico y político de las nuevas élites empresariales, ampliando significativamente la estructura de tenencia vigente en ese momento a través de nuevas dotaciones, créditos, apoyo tecnológico, servicios técnicos, de infraestructura caminera y control de precios. Lo cual derivó en la concentración de una gran cantidad de tierra en pocas manos y, por tanto, en elevados niveles de exclusión social, discriminación, pobreza, marginalidad en el área rural y crecientes conflictos de posesión y propiedad (Romero, 2003).

Bajo este panorama de creciente desigualdad, en 1996 se ingresa en un nuevo proceso agrario de distribución y redistribución de la tierra, también parte de las conquistas de los pueblos de tierras altas y tierras bajas, con la promulgación de la Ley INRA y su aplicación, enfocado a clarificar los derechos agrarios y la real utilización de la tierra, romper la estructura concentrada de tierras y dar prioridad a las demandas territoriales de los pueblos indígenas. Proceso que se realiza por la vía del saneamiento y titulación de TCO para entregar y devolver los territorios a los pueblos indígenas, y por la vía de la identificación de tierras fiscales para

redistribuir las a los campesinos sin tierra en el oriente y generar nuevas políticas de asentamiento (Tamborini, entrevista, 2015).

Sin embargo, como señala Tamborini (2015), la aplicación del proceso de saneamiento derivó en graves conflictos por tierra entre los años 2000 y 2005, debido a su diseño legal que genera un solo proceso para cumplir dos funciones: regularizar y redistribuir tierras. “El proceso de distribución establecidos en la Ley INRA, que son la expropiación y la reducción, quedan por el mismo gobierno inviabilizados, porque se los ponen como medidas posteriores al saneamiento” (Tamborini, entrevista, 2015); es decir que, primero se deben regularizar las tierras y de no existir sobreposición de derechos, se las puede distribuir. En el caso de los pueblos indígenas con presencia de terceros, el autor denomina este proceso “al revés”, en concordancia con Tejada (2015), porque primero regulariza y consolida todos los derechos particulares –de terceros- en las áreas indígenas demarcadas, y después titula los territorios indígenas en función a la disponibilidad de tierras.

Por el grado de conflictividad, el primer gobierno de Morales dio prioridad al tema tierra y aplicó una agresiva política de tierras a través de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria 3545, a partir de la cual se logra titular territorios y recuperar gran cantidad de tierras para su distribución. A partir de 2010, la agenda del Estado cambia, dando prioridad otros temas, como el desarrollo extractivo, la agroindustria y los megaproyectos hidroeléctricos. Bajo este nuevo panorama, sumada a la profundización de la descentralización y las autonomías, la conflictividad nacional se traslada a conflictividades subnacionales y locales, donde se radicalizan las fricciones interétnicas.

Este breve contexto histórico del proceso agrario en Bolivia, con sus causas y efectos, es útil para comprender la dinámica de los conflictos por la tierra, que inextricablemente se vinculan con el acceso y control del territorio y los recursos naturales, y con la autodeterminación; un escenario en el que se manifiesta la relación entre el macropoder del Estado y los micropoderes locales.

## **1.2 Antecedentes: Proyecto BID 1512.**

El Estado Plurinacional de Bolivia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tienen una larga historia de colaboración en la formalización de tenencia de tierra, catastro, titulación y registro de tierra rural. El esfuerzo en este sector inició en 1996, año en el cual el Gobierno de Bolivia promulgó la Ley 1715 mediante la que estableció el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como la entidad pública descentralizada encargada de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria. Desde la promulgación de dicha Ley, hasta fines de 2002, el INRA avanzó con el saneamiento, titulación y registro de tierras rurales sin un marco metodológico eficiente y eficaz. En 2003, el Banco aprobó el Programa de Saneamiento de Tierras y Catastro Legal con un monto total de US\$22 millones, que contribuyeron para el saneamiento de alrededor de 7.9 millones de hectáreas y para el levantamiento del catastro, titulación y registro de aproximadamente 5.7 millones de hectáreas.

A partir de la experiencia de la primera fase del Programa de Saneamiento de Tierras Rurales, el Gobierno ha ratificado su interés en continuar el trabajo de formalización de las tierras

rurales. En esta segunda operación con el Banco, el Gobierno está interesado en desarrollar un programa que tenga como metas:

- (i) Sanear, titular, catastrar y registrar 25 millones de hectáreas atendiendo la demanda de aproximadamente 1.1 millón de productores rurales, y
- (ii) Consolidar la plataforma tecnológica para responder oportuna y eficientemente a los requerimientos tecnológicos del saneamiento, titulación y registro de tierras rurales.

En términos geográficos, el programa tendrá como área de intervención los 9 departamentos del País. No obstante, se priorizarán acciones en los Departamentos de Santa Cruz y La Paz, así como en todos los municipios que tengan áreas con alto potencial agropecuario y/o alto valor para la conservación de los recursos de la biodiversidad.

Ante la posibilidad de que pudiesen ocurrir impactos ambientales y sociales por las actividades que se financien con el crédito del BID, el Banco/Gobierno contrataron los servicios especializados de Samiri Cia. Ltda, empresa ecuatoriana que tiene experiencia en evaluación ambiental y social de proyectos de saneamiento, catastro, titulación y registro de tierras rurales. El propósito de la evaluación se asegurar el cumplimiento de las políticas de salvaguardias del Banco, en particular la Política de Medio Ambiente OP-703 y la Política Indígena OP-765. El objeto de la Evaluación Ambiental y Social Estratégica del Programa, es identificar los impactos potenciales, así como para realizar una evaluación estratégica de diferentes alternativas de fortalecimiento de la normativa vigente en materia de uso del suelo.

El Gobierno de Bolivia, en el proceso de diálogo con el BID para financiar una siguiente fase del proceso de saneamiento y Titulación de Tierras, ha expresado su interés de continuar teniendo en cuenta lo siguiente:

- Las políticas nacionales de la agenda 2025 prevé ampliar la frontera agrícola en 13 millones de hectáreas (de 3 a 8 millones de Ha., en la zona de Santa Cruz y de 5 a 12 millones Ha., en el resto del país).
- El Gobierno de Bolivia ha comprometido concluir el saneamiento de tierras en Santa Cruz hasta el año 2017.
- La Ley 429 establece que el INRA tiene 4 años (hasta 2017) para concluir el proceso de saneamiento de tierras. Posteriormente deberá concluir los procesos que queden en curso.
- Los recursos económicos que ha otorgado el estado para la conclusión del proceso de saneamiento en las gestiones previas (2013-2015), han sido inferiores al requerimiento que permita lograr el objetivo propuesto.

### **1.3 Objetivo del Proyecto y Alcance**

El préstamo que corresponde a una segunda operación de apoyo al saneamiento, titulación, catastro y registro de tierras rural en Bolivia (BO-L1113), se enmarca en la Agenda Patriótica



2025 que impulsa el gobierno, la cual tiene como objetivo promover el uso sustentable de la tierra, la seguridad alimentaria y el desarrollo agroindustrial para fortalecer la economía nacional. El objetivo central del programa es:

“Apoyar la formalización de la propiedad rural, priorizando las intervenciones en los Departamentos de La Paz y Santa Cruz así como en los municipios que tengan alto potencial agropecuario y alta importancia en términos de preservación de la biodiversidad”.

Para lograr dicho objetivo se contempla la ejecución de tres componentes:

- (i) Finalización del proceso de saneamiento y titulación de tierras rurales (exceptuando áreas en conflicto);
- (ii) Mejoramiento de la plataforma tecnológica para agilizar los servicios de catastro, titulación y registro de las tierras rurales; y
- (iii) Fortalecimiento de la capacidad institucional y del marco de políticas para el saneamiento, catastro, titulación y registro de las tierras rurales.

El programa que corresponde a un Préstamo de Inversión Específica que asciende a US\$90 millones de los que el BID financiará US\$60 millones mientras que la contrapartida local está estimada en US\$30 millones (US\$10 millones del Tesoro Nacional y US\$20 millones del INRA). El proyecto será ejecutado en un período de cinco años.

#### **1.4 Componentes del Proyecto y Estructura Institucional**

Esta operación, Programa de Saneamiento y Titulación de Tierras Rurales, estará a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), cuyas metas son:

- (i) Sanear, titular, catastrar y registrar 25 millones de hectáreas atendiendo la demanda de aproximadamente 1,1 millón de productores rurales y
- (ii) Consolidar la plataforma tecnológica para responder oportuna y eficientemente a los requerimientos tecnológicos del saneamiento, catastro, titulación y registro de tierras rurales, con énfasis en modernizar y fortalecer el sistema de mantenimiento y actualización de la información catastral.

#### **1.5 Beneficiarios del Proyecto**

El presente apoyo financiero del BID se orientará a beneficiar a los territorios de indígenas originarios campesinos (TIOC)<sup>3</sup>, las comunidades interculturales originarias, comunidades campesinas, los pequeños propietarios, dueños de solares, como también a las empresas medianas y grandes. Además, el beneficiario será el INRA por cuanto se fortalecerán sus capacidades institucionales.

---

<sup>3</sup> Conforme lo establece el Art. 394 numeral III de la Constitución.

Finalmente el Estado boliviano, por cuanto habrá concluido un largo período de reivindicación social cuyos inicios en 1952 generaron transformaciones fundamentales en los procesos de participación ciudadana, en la distribución de tierras mediante una reforma agraria que desmontó el régimen terrateniente que imperaba en aquellos años principalmente en el occidente del país, y logrando que el Estado asuma el control de los recursos naturales y se constituya como regulador de la economía boliviana

## 2 LINEAMIENTOS Y METODOLOGÍA DE LA EASE

En vista de los posibles impactos ambientales y sociales que pudiesen derivarse de la operación que el BID financiará al Gobierno de Bolivia (GOB), se acordó realizar una evaluación ambiental y social estratégica para asegurar el cumplimiento de las políticas de salvaguardias del Banco – en particular la Política de Medio Ambiente OP-703 y la Política Indígena OP-765. El propósito de la Evaluación Ambiental y Social Estratégica del Programa, es identificar los impactos potenciales, así como realizar una evaluación estratégica de alternativas de fortalecimiento de la normativa vigente en materia de uso del suelo.

### 2.1 Objetivos

Los objetivos de esta Evaluación Ambiental y Social Estratégica fueron identificar los impactos potenciales negativos del Programa, sean estos impactos sociales y ambientales, diferenciando entre los impactos directos, indirectos y acumulativos. Así como identificar medidas de referencia para evitar o atenuar dichos impactos o compensar por ellos.

- i) Identificar los impactos potenciales negativos del Programa (impactos sociales y ambientales, distinguiendo entre los directos, indirectos y acumulativos), así como las medidas para evitar, minimizar o mitigar dichos impactos o compensar por ellos;
- ii) Identificar los riesgos y los impactos potenciales negativos del Programa sobre poblaciones indígenas<sup>4</sup> (distinguiendo entre los impactos directos, indirectos y acumulativos), así como las medidas para evitar, minimizar, mitigar y compensarlos;
- iii) Identificar los impactos potenciales positivos y las formas de potencializarlos; iv) efectuar una evaluación ambiental y social estratégica de la normativa vigente en materia de uso del suelo, así como de las alternativas para su fortalecimiento, como un instrumento facilitador de las decisiones de naturaleza estratégica que se tomen como parte del programa con el propósito de asegurar el uso social y ambientalmente sustentable del suelo;
- iv) Preparar un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) y estructurara eventuales sub-componentes del Programa enfocados a la gestión socio ambiental;
- v) Diseñar un sistema de monitoreo socio ambiental; y
- vi) Proveer insumos para el proceso de participación pública del Programa.

---

<sup>4</sup> Se refiere como 'poblaciones indígenas' a todas las poblaciones auto-identificadas como indígenas, originarias y campesinas, las que están cubiertas por la política operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-710) del Banco.

## 2.2 Proceso Metodológico de la EASE

La metodología de la Evaluación Ambiental y Social Estratégica (EASE) suministra un marco conceptual y una serie de lineamientos prácticos para la aplicación de las evaluaciones ambientales y sociales con un enfoque estratégico, con el propósito de:

- i. Mejorar la comprensión de los territorios para potenciar su desarrollo sostenible y optimizar los beneficios del proyecto.
- ii. Identificar escenarios, tendencias, aspectos críticos, implicaciones, riesgos y oportunidades generados en los territorios de influencia del proyecto.
- iii. Plantear recomendaciones de formulación e implementación del proyecto.
- iv. Establecer estrategias, líneas de acción e inversiones asociadas, que generen opciones de desarrollo sostenible.
- v. Facilitar un espacio para el diálogo constructivo entre los gobiernos y los actores clave del área de influencia del proyecto.

La metodología está fundamentada en la necesidad de generar resultados en el corto plazo – oportunos y de alta calidad técnica – para mejorar el proceso de planificación e implementación del proyecto.

Su aplicación requiere del liderazgo de especialistas de gran experiencia en áreas relacionadas con la evaluación ambiental y social, y de la participación y el compromiso pleno del gobierno involucrado, el cual se compromete a designar una contraparte para integrar el equipo de trabajo. Su desarrollo está basado en información secundaria, y considera de alto valor los aportes de los diferentes actores clave en sus diversas fases.

La metodología aplicada en el EASE tiene cinco componentes que permiten su desarrollo articulado y organizado a través de diferentes fases de ejecución. Cada componente tiene un carácter y enfoque particular que le da cuerpo al desarrollo metodológico propuesto:

- **Componente 1: Proyecto.** Configura la unidad de análisis a partir del cual se adelanta el proceso de la evaluación ambiental y social con enfoque estratégico. Busca conocer los objetivos, la función estratégica del agrupamiento, las principales características y el estado del desarrollo e implicaciones ambientales del proyecto objeto de la evaluación.
- **Componente 2: Actores.** Identifica, caracteriza y adelanta un proceso con grupo de actores clave que, por sus características, roles, injerencia, interés y representatividad en el territorio, juegan un papel importante en su sistema de decisiones y en la apropiación, uso y manejo de los recursos naturales importantes.
- **Componente 3: Área de influencia estratégica / escala de trabajo.** Corresponde a las áreas de aproximación y definición del espacio territorial sobre el cual se hace una prospección del comportamiento territorial ambiental y social, considerando la presencia del proyecto.

- **Componente 4: Premisas conceptuales de trabajo de evaluación.** Identifica y trabaja el conjunto de proposiciones que orientan el desarrollo del trabajo y contribuyen a la búsqueda de información relevante y a la obtención de resultados.
- **Componente 5: Herramientas.** Define criterios para la selección y utilización de instrumentos que pueden ser aplicados para la captura, sistematización, procesamiento, análisis, evaluación y reporte de los resultados previstos para cada fase o actividad.

La metodología se aplica a través de seis fases en un tiempo limitado cuya duración total, de preferencia, puede oscilar entre 16 y 22 semanas. Estas fases son:

- **Fase 1: Aproximación y planificación.** Acercamiento y definición de los aspectos que configuran el trabajo, con relación a los objetivos, alcance, la especificación metodológica de la EASE, las características del proyecto y el área de estudio en particular. Arroja una aproximación territorial y planificación detallada.
- **Fase 2: Recopilación, sistematización y análisis.** Obtención y conocimiento de la información más relevante sobre la dinámica de los sistemas territoriales. Definición de las unidades espaciales y categorías de análisis territorial, y de los indicadores para dicho análisis.
- **Fase 3: Consulta y validación en el terreno.** Verificación de los aspectos o factores relevantes de la dinámica territorial, previamente identificados. Validación de la información con actores clave en el área de estudio, tomando una impresión directa de la dinámica ambiental y social de estos territorios para ajustar o confirmar la información y análisis adelantados hasta esta fase.
- **Fase 4: Elaboración de un documento preliminar.** Estructuración ordenada de la información en un documento escrito, argumentando los diferentes resultados alcanzados en las fases y actividades previas. Análisis y explicación de los escenarios y tendencias, la definición de estrategias y líneas de acción y su estimación de costos. Elaboración del informe preliminar de la metodología EASE y preparación del taller de consulta, retroalimentación y ajuste con los actores clave.
- **Fase 5: Retroalimentación y ajuste.** Inicio de las actividades de ajuste y/o complementación del análisis y del documento preliminar de evaluación, considerando los resultados de la retroalimentación obtenida por la participación de los actores clave convocados a la validación y socialización de los resultados.
- **Fase 6: Elaboración de los resultados finales.** Presentación de la conclusión de la evaluación, del ajuste derivado de la retroalimentación de actores clave y edición final del documento.

Bajo este esquema, se aplicó una matriz de planificación donde se definieron cinco parámetros. 1) Cinco variables de análisis: el marco normativo y las políticas respecto a los pueblos indígenas, los recursos naturales y el uso de suelo; la institucionalidad en cuanto a las competencias, estructura y articulación interinstitucional; expansión de la frontera agrícola, sus causas y efectos; y conflictos por acceso y tenencia de tierra. 2) Los niveles o escalas

espaciales, desde el local hasta el nacional-internacional. 3) Cuatro tipos de actores identificados: el Estado, desde el nivel central hasta el municipal; organizaciones sociales indígenas, campesinas e interculturales; sector privado como el gremio empresarial agropecuario, las organizaciones no gubernamentales y la Cámara Forestal; personas recurso, como intelectuales y especialistas en el tema (Anexo 1). 4) Técnicas a aplicar en cada variable: revisión documental, entrevistas a actores claves, grupos focales y talleres en campo; además se realizaron acompañamientos a las brigadas del INRA y visitas a algunas comunidades. 5) Documentación requerida. Los criterios de selección de zonas y áreas visitadas están definidos en el Anexo 2.

### **3 MARCO REGULATORIO E INSTITUCIONAL SOCIAL Y AMBIENTAL**

El 22 de enero de 2010 se constituyó el nuevo Estado Plurinacional de Bolivia, producto de la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado (CPE) en 2009. Desde entonces, el país se encuentra en una importante etapa de actualización normativa, entre los que se encuentran temas relativos a gestión de los recursos forestales, biodiversidad, áreas protegidas, gestión territorial, contemplando las nuevas visiones y principios establecidos en la CPE. Algunos hitos importantes en este proceso han sido los siguientes:

- En julio del año 2010 se aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, norma que constituye la manifestación de la voluntad autónoma del pueblo boliviano y establece un sistema de gobiernos autónomos reconocidos por la Constitución Política del Estado. Dicha norma determina una serie de competencias exclusivas en materia de medio ambiente y recursos naturales para los cuatro tipos de autonomías existentes en el país, que son la departamental, municipal, regional e indígena originaria campesina.
- El año 2012 se aprobó la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, como la norma ambiental principal e ideológica que desarrolla las bases conceptuales, principios y visiones fundamentales como los de Madre Tierra, Desarrollo Integral y el Vivir Bien, los que forman parte vital de la nueva visión y posición boliviana respecto a la naturaleza y su relación con el hombre.

Esta norma se ha constituido como en el pilar fundamental para el desarrollo de futura normativa ambiental específica aún en proceso de construcción en el país. Como parte de la Ley de la Madre Tierra, se aprobó el Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra, mecanismo que se constituye en la propuesta alternativa del Gobierno Boliviano a los esquemas de Reducción de Emisiones por la Deforestación y Degradación (REDD+). Desde el año 2013 el Mecanismo Conjunto viene desarrollando un proceso de adscripción de experiencias de manejo integral y sustentable de bosques en Bolivia, liderado por la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT).

Finalmente, resultado del proceso autonómico instalado en el país desde la Nueva CPE y Ley Marco de Autonomías, los Gobiernos Autónomos Municipales de Bolivia han comenzado a desarrollar sus Cartas Orgánicas Municipales. Estas Cartas fungen como Constituciones Municipales o locales en donde los municipios tienen la oportunidad de regular con mayor

precisión las acciones dirigidas a la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales existentes en sus territorios.

### **3.1 Marco Legal Nacional Aplicable a: Titulación de Tierras, Uso del Suelo, Medio Ambiente y Reasentamientos**

En este acápite se presentan las leyes más importantes de Bolivia en lo referido a la titulación de tierras, el uso del suelo, medio ambiente y el reasentamiento. También se hace una mención especial a los convenios internacionales más importantes en lo referido al medio ambiente y pueblos indígenas, que han sido ratificados por el país y tienen consonancia con el programa. Finalmente, se realiza una mención a una ley departamental del Departamento de Santa Cruz en lo referido a medio ambiente.

#### **3.1.1 Marco Legal Aplicable a Titulación de Tierras**

- Constitución Política del Estado (CPE) aprobada en enero de 2009

La Constitución Política del Estado en el Art. 108, en asuntos ambientales establece los deberes de los ciudadanos, entre los que están: Resguardar, defender y proteger el patrimonio natural, económico y cultural de Bolivia; proteger y defender los recursos naturales y contribuir a su uso sustentable; y, proteger y defender un medio ambiente adecuado para el desarrollo de los seres vivos. De su parte, el artículo 342 señala que es deber del Estado y de la población conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente.

El artículo 380 establece que los recursos naturales renovables se aprovecharán de manera sustentable, respetando las características y valor natural de cada ecosistema. Establece, además, que para garantizar el equilibrio ecológico, los suelos deberán utilizarse conforme a su capacidad de uso mayor en el marco del proceso de organización del uso y ocupación del espacio, considerando sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales.

En lo referido a la titulación de tierras la CPE como la norma suprema del país establece que el Estado Boliviano (Art. 393) reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y colectiva de la tierra, siempre que se cumpla con la función social o función económica social. El Art. 394 define el alcance de la propiedad agraria individual, mientras que el Art. 395 hace relación de quiénes podrán recibir en dotación las tierras fiscales - indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente-.

Declara que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria (Art. 397.I). Así como también que, para garantizar el equilibrio ecológico los suelos, deberán utilizarse conforme a su capacidad de uso mayor y que tanto la Función Social (FS) (Art. 397.ii) como la Función Económico Social (FES) (Art. 397.iii) se entienden como el uso sustentable de la tierra. En el caso de la FS se la concibe como la fuente de subsistencia de los titulares y en su aplicación se reconocen normas de las propias comunidades. La FES observará la capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario, y está sujeta a revisión pro parte de la autoridad.

- Ley N° 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) (Actualizada por la Ley N° 3545 ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria de febrero de 2007)

Esta ley es la normativa específica que regula todo lo referido a los procesos de saneamiento y titulación de tierras en Bolivia, así como la verificación y cumplimiento de la Función Económica Social (FES) y la Función Social (FS).

El Art. 2 sobre la Función Económica – Social, en el numeral I, señala que el solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.

El numeral II establece que la Función Económico-Social en materia agraria, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario.

El numeral III, define que la Función Económico-Social comprende, de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento; [...].

El numeral VIII reconoce los otros usos de la tierra, entre los que están detalladas las actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo. Establece que se verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, su cumplimiento actual y efectivo, de acuerdo a normas especiales aplicables.

Con respecto a los desmontes ilegales el numeral XI señala que estos son contrarios al uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la Función Social ni de la Función Económico-Social.

#### Reglamento a la Ley 1715 / 3545

1. El Art. 156 indica que la actividades prevista en el Art. 2, deberán sujetarse a lo establecido en los Planes de Uso de Suelo, para determinar su aptitud y al empleo sostenible, conforme establecido en la Ley N° 1333 del Medio Ambiente, la Ley N° 1700 y la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545.
2. Art. 166 señala que la Mediana Propiedad y la Empresa Agropecuaria cumplen la función económico – social, cuando sus propietarios o poseedores, desarrollan actividades agropecuarias, forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo.
3. El Art. 170 establece que en el desarrollo de actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, siempre y cuando cuenten con las autorizaciones correspondiente, se verificará en el terreno su cumplimiento actual y

efectivo, la infraestructura, conforme las obligaciones asumidas en la autorización y los diversos instrumentos técnicos que hacen parte de la misma como los planes de manejo aprobados, el cumplimiento de la regulación del uso del espacio y las reglamentaciones específicas por cada actividad.

### 3.1.2 Marco Legal Aplicable a Uso de Suelo

- Ley Forestal N° 1700 de 12 de julio de 1996

La norma que regula el uso del suelo en lo referido al manejo forestal es la Ley Forestal N° 1700 que tiene entre sus principales objetivos el alcanzar el desarrollo forestal sostenible en Bolivia, así como la protección de los bosques y tierras forestales. En lo referido al presente programa la Ley N° 1700 es la norma que regula la aprobación de los Planes de Ordenamiento Predial (POP), Planes de Desmonte y las Autorizaciones de Quemas Controladas.

- Decreto Supremo No 24124 de 21 Septiembre de 1995 que aprueba el Plan de Uso del Suelo para el Departamento de Santa Cruz, (PLUS-SC).

El Plan de Uso del Suelo del Departamento de Santa Cruz se aprobó mediante Decreto Supremo, con la finalidad de establecer las categorías generales del uso del suelo del Departamento, las reglas de intervención y reglas de uso, para las Tierras de Uso Agropecuario Intensivo, Uso Agropecuario Extensivo, Uso Agrosilvopastoril, Uso Forestal, Uso Restringido y Áreas Naturales Protegidas.

En lo referido al PST-II, el PLUS SC es uno de los instrumentos principales que se deben tomar en cuenta al momento del saneamiento de tierras en dicho departamento, esto con la finalidad de conocer el uso del suelo que se le debe dar a los diferentes espacios geográficos del departamento de Santa Cruz.

- Ley N° 337 de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques

La presente ley incentiva la producción de alimentos para garantizar el derecho fundamental a la soberanía y seguridad alimentaria y la restitución de áreas de bosques afectadas en predios que hayan realizado desmontes sin autorización entre el año 1996 y el 2011. De esa manera, los beneficiarios que se acojan al “Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques”, deberán reforestar en un 10% de la cobertura forestal afectada en los predios con superficies mayores a las cincuenta hectáreas.

De esa manera, el 7 de mayo de 2013 el gobierno nacional promulgó el Decreto Supremo N° 1578 que reglamenta la norma en cuestión, y con el cual se consolida el “perdonazo” a la deforestación irregular de aproximadamente 5 millones de hectáreas en el país.

- Ley N° 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria

La presente Ley tiene como finalidad lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el marco de la economía plural, economía que



comprende las distintas formas de organización económica existentes en el país, como lo son la comunitaria, estatal, privada y organización social cooperativa.

- Ley N°740 de Ampliación del plazo de verificación de la Función Económica Social (FES) de 2 a 5 años.

En fecha 21 y 22 de abril de 2015 el Gobierno y los empresarios del sector agropecuario del país llevaron a cabo la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia”, con el objetivo de relanzar al sector agropecuario de Bolivia con miras a hacer frente a la baja del precio de crudo y sostener el crecimiento económico del país, cuya economía depende en más del 60% de los hidrocarburos y minerales. Fruto de este mandato político y la realización de dicha Cumbre, en los meses posteriores se aprobó la Ley N° 740 de Ampliación del plazo de verificación de la Función Económica Social (FES) de 2 a 5 años y la Ley N° 741 de Autorización de Desmontes hasta 20 hectáreas para Pequeñas Propiedades y Propiedades Comunitarias o Colectivas para Actividades Agrícolas y Pecuarias. La aprobación de ambas normas favorece la decisión política de ampliar la frontera agropecuaria de Bolivia en 8 millones de hectáreas hasta el año 2025 para favorecer a la economía nacional y hacer frente a la bajada del precio de los hidrocarburos.

Anteriormente la verificación del cumplimiento de la FES en campo se realizaba cada (2) dos años, de esa manera, con la aprobación de la siguiente norma este plazo fue ampliado a (5) cinco años, con la finalidad de dar más tiempo al agropecuario en demostrar que un determinado predio está cumpliendo la FES.

- Ley N° 741 de 29 de septiembre de 2015 de Autorización de Desmontes hasta 20 hectáreas para Pequeñas Propiedades y Propiedades Comunitarias o Colectivas para Actividades Agrícolas y Pecuarias.

La presente norma tiene por objeto autorizar el desmonte de hasta veinte hectáreas (20 ha) en propiedades pequeñas o colectivas, en tierras con cobertura boscosa aptas para diversos usos y en tierras de producción forestal permanente, sin la presentación de Planes de Ordenamiento Predial (POP), o de Planes de Gestión Integral de Bosques y Tierra en pequeñas propiedades, para el desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias.

- Decreto Supremo N° 2366 de 20 de mayo de 2015, sobre la actividades hidrocarburíferas en Áreas Protegidas.

El presente Decreto Supremo establece las medidas para el aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos en todo el territorio nacional, permitiendo el desarrollo de actividades hidrocarburíferas de exploración en las diferentes zonas y categorías de áreas protegidas, salvo en las categorías de Santuario y Monumento Natural previstas en el Reglamento General de Áreas Protegidas, así como en los Sitios RAMSAR.

### **3.1.3 Marco Legal sobre Medio Ambiente a Nivel Nacional**

En lo referido al marco regulatorio ambiental en Bolivia que guarda relación con el Programa se identificaron y describen brevemente lo establecido en las siguientes normas:

- Ley del Medio Ambiente N° 1333 de 27 de abril de 1992

El objeto de esta ley es la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible. En lo referido al programa de referencia la Ley N° 1333 ha sido analizada a detalle para encontrar las equivalencias de la misma con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias Ambientales del BID la OP-703.

- Decreto Supremo N° 24176 de 8 de diciembre de 1995, Reglamentación a la Ley N° 1333 del Medio Ambiente que aprueba los siguientes reglamentos:

- 1. Reglamento para la Prevención y Control Ambiental

Este reglamento contempla cuatro tipos de categorías de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA), que son la EEIA integral que tienen un nivel mayor de incidencia de efectos sobre el ecosistema, la EEIA específica que tiene un nivel de incidencia menor sobre algunos de los atributos del ecosistema, la categoría tres que solo requieren establecer Medidas de Mitigación y un Plan de Aplicación y Seguimiento Ambiental, y la categoría 4 que no requieren de EEIA.

La legislación boliviana no contempla que temas como el de titulación de tierras requieran de estudios de impacto ambiental, como tampoco demanda que se obtenga una licencia ambiental. Además, se considera que el PST-II es una acción administrativa *que per* no genera impactos. Sin embargo, reconociendo lo expresado, en el caso de que sea necesario realizar un EIA, se deben seguir los procedimientos establecidos en la Ley 1333 o del Medio Ambiente, la que establece en el Artículo 25 que las obras, actividades públicas o privadas, con carácter previo a su fase de inversión, deben contar obligatoriamente con la identificación de la categoría de evaluación de impacto y su correspondiente licenciamiento de ser el caso.

- Constitución Política del Estado (CPE) promulgada el 7 de febrero de 2009

Entre lo más relevante la norma suprema de los bolivianos determina el derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado que tienen las personas. De la misma manera, hace referencia al deber del Estado y de la población de conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente. Así también, establece el derecho que tiene la población a la participación en la gestión ambiental, a ser consultado e informado previamente sobre decisiones que pudieran afectar la calidad del medio ambiente.

En lo relacionado al presente programa la CPE establece que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Así también, determina que la FS y la FES deben entenderse como el aprovechamiento y empleo sustentable de la tierra.

- Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez” del 19 julio de 2010

En lo referido a medio ambiente esta norma determina cuales son la serie de competencias exclusivas en materia de medio ambiente y recursos naturales que tienen los cuatro tipos de autonomías existentes en el país, que son la departamental, municipal, regional e indígena originaria campesina.

Por ello, en lo que respecta al presente programa esta norma desarrolla las competencias exclusivas que tienen los distintos niveles de gobierno, entre los que se encuentran la preservación, conservación y protección de los recursos naturales y patrimonio natural existentes en sus jurisdicciones, así como la elaboración de sus instrumentos de gestión y ordenamiento del territorio como ser: PLUS, PMOT y POT.

- Ley N° 071 Derechos de la Madre Tierra del 21 de diciembre de 2010

Esta norma reconoce a la Madre Tierra como sujeto colectivo de interés público, así también, establece las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de estos derechos. Así también, la norma menciona que el ejercicio de los derechos individuales están limitados por el ejercicio de los derechos colectivos en los sistemas de vida de la Madre Tierra, cualquier conflicto entre derechos debe resolverse de manera que no se afecte irreversiblemente la funcionalidad de los sistemas de vida.

- Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien del 15 de octubre de 2012

Esta es la norma ambiental principal de Bolivia y se establece como marco referencial para la elaboración de la normativa ambiental específica. En lo referido al programa entre lo más importante esta norma establece como uno de sus principios la garantía de regeneración de la Madre Tierra que establece que Estado y cualquier persona individual, colectiva o comunitaria con derechos de propiedad, uso y aprovechamiento sobre los componentes de la Madre Tierra, está obligado a respetar las capacidades de regeneración de los componentes, zonas y sistemas de vida de la Madre Tierra.

Así también, la norma establece el impulso al uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de la Madre Tierra de acuerdo a su capacidad de regeneración y a la capacidad de las zonas de vida de asimilar daños, reconociendo que las relaciones económicas están limitadas por la capacidad de regeneración que tiene la Madre Tierra y sus zonas de vida.

Tanto la Ley N°300 como la Ley N° 071 tienen implicancias importantes para el presente programa, toda vez que ambas normas han delineado principios transversales como el de integralidad y el de garantía de regeneración de la Madre Tierra, los que aplican también a los ámbitos de uso del suelo, tierra y territorio.

- Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales de 9 de enero de 2014

La presente norma se aplica para las entidades territoriales autónomas que no tengan aún aprobada su Carta Orgánica Municipal (Constitución Local por medio de la cual los municipios tienen la oportunidad de regular con mayor precisión las acciones dirigidas a la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales existentes en sus territorios), de esa manera, entre algunas de las competencias exclusivas que tienen los Concejos

Municipales están el aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal que incluye el uso de suelos y la ocupación de sus territorios.

Así también, esta norma hace mención a los bienes municipales de dominio público como los bosques declarados públicos, áreas protegidas municipales, ríos hasta veinticinco (25) metros a cada lado del borde de máxima crecida, riachuelos, torrenteras y quebradas, así también promueve la conservación de los bienes patrimoniales ecológicos. Esta norma es relevante para el programa porque resalta la competencia de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal o denominados PMOT, instrumentos vitales para la gestión, manejo y uso del territorio.

- Ley N° 602 de Gestión de Riesgos de 14 de noviembre de 2014

En lo referido al programa, esta ley establece que la gestión de riesgos debe ser incorporada en los planes de ordenamiento territorial sean estos en el nivel nacional, departamental, regional, municipal o indígena originario campesino, según corresponda, introduciendo con carácter obligatorio y preferente, acciones y recursos para la gestión de riesgos, con énfasis, en la reducción de riesgos a través de la prevención, mitigación, recuperación y reconstrucción.

La presente norma ha sido analizada como parte del análisis de equivalencia con la Política de Medio Ambiente y Salvaguardias Ambientales del BID (OP-703).

#### **3.1.4 Marco Legal para la Gestión del Agua**

El marco legal de la gestión del agua en Bolivia lo establece la Ley de Aguas promulgada con decreto del 8 de septiembre de 1879 que fue elevado a rango de Ley el 28 de noviembre de 1906. Esta Ley establece la relación entre el Estado y los recursos hídricos. Se afirma, sin embargo “que el país no cuenta con una ley de aguas, puesto que la ley de 1906 no define “la naturaleza de los derechos, facultades de transferencia, prioridades de asignación entre diferentes usos, ni prioridades de asignación dentro del mismo uso”<sup>5</sup>. En la Constitución del 2008 al agua se la concibe como un derecho (Art. 16.I), como un recurso estratégico (Art. 348) y como un derecho fundamentalísimo (373.I), como los recursos hídricos son declarados finitos, vulnerables, estratégicos y que cumplen una función social, cultural y ambiental (Art. 373.II). El Art. 376 señala que el Estado evitará acciones en las nacientes y zonas intermedias de los ríos que ocasionen daños a los ecosistemas o disminuyan los caudales.

Para la gestión del agua en Bolivia existe un amplio cuerpo de disposiciones, que en mayor o menor medida, legislan la gestión del recurso hídrico: Código Civil (Artículos sobre posesión, servidumbres y su extinción), Ley No. 535, de Minería y Metalurgia, Ley No. 1333, de Medio Ambiente, Ley de Participación Popular, Ley de Capitalización, Ley de Electricidad, Ley de Hidrocarburos, Ley Forestal, Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, Ley de Municipalidades, Ley de Saneamiento Básico, Ley de Riego.

Para el caso particular del PST-II, el marco legal de la gestión del agua, se lo considera como un referente a tener en cuenta en la medida que muchos de los conflictos de límites en las

---

<sup>5</sup> Crespo Milliet A., 2007. *Visión Boliviana de la Cuenca Amazónica*. Informe Final. Carlos Díaz Escobar, Coordinador Proyecto. Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología. La Paz, Bolivia. Enero 2007.

propiedades o predios tienen relación con el uso o gestión de los recursos hídricos. En los planes de gestión que se llegasen a financiar o en la definición de límites de predios o territorios, es necesario tener en cuenta la normativa nacional que ordena y orienta la planificación y uso de estos recursos.

### **3.1.5 Marco Legal Aplicable Medio Ambiente a Nivel Departamental de Santa Cruz**

- Ley departamental Nº 98 de 21 de mayo de 2015, ley de conservación del patrimonio natural del departamento de Santa Cruz

La presente ley departamental se fundamenta en el marco jurídico aplicable a los Gobiernos Autónomos Departamentales derivados de la Constitución con la finalidad de delimitar el marco jurídico aplicable para la conservación del Patrimonio Natural del Departamento de Santa Cruz. Parte de los fines de la presente norma es conservar ecosistemas naturales, hábitats, biodiversidad, recursos genéticos, recursos hídricos, bienes naturales y funciones eco sistémicas dentro de la jurisdicción del Departamento de Santa Cruz, así como la fauna y flora vulnerables, endémica, amenazada y en peligro de extinción entre varios fines más.

Esta norma departamental es la que faculta al Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz la creación de Unidades de Conservación del Patrimonio Natural Departamental (UCPN) en la jurisdicción territorial del Departamento de Santa Cruz (el equivalente a las anteriormente denominadas Áreas Protegidas Departamentales).

### **3.1.6 Marco Legal Aplicable a Reasentamientos**

El marco legal en lo referido a reasentamientos dentro del ámbito de actuación del PST-II, ha sido analizado ante eventuales reasentamientos que puedan darse durante la implementación del programa como una medida de resolución de conflictos. Si bien la normativa boliviana no contempla el tema de reasentamientos en forma taxativa, como tampoco se cuenta con una política o norma para atender procesos que implique reasentamientos de grupos humanos, la Constitución Política del Estado (CPE) reconoce en su artículo 56 el derecho a la propiedad privada, individual y colectiva que tiene toda persona. Mientras que el Art. 57 establece que “La expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa”. La Ley 477 contra el avasallamiento y tráfico de tierras del 30 de diciembre de 2013 sanciona los avasallamientos y regula las acciones de desalojo.

El artículo 401, I. de la CPE señala que el incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierra, serán causales de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano. En el inciso II, de ese Art. se establece que la expropiación de la tierra procederá por causa de necesidad y utilidad pública, previo pago de una indemnización justa.

En este contexto, se aplica el régimen de expropiación cuando existe la necesidad de desmembramiento de la propiedad privada de esa porción de terreno privado, aplicándose la expropiación por causa de necesidad y utilidad pública, cuya aplicación se da solo en casos excepcionales. La expropiación de la propiedad puede ser parcial o total dependiente de la superficie de afectación del derecho propietario.

La jurisprudencia internacional se ha pronunciado al respecto de las expropiaciones, en el marco de demandas interpuestas por particulares contra diferentes Estados. La Corte Permanente de Justicia Internacional determinó que en casos de expropiación el pago de una indemnización constituye un principio general en derecho internacional, y que una reparación equitativa es aquella que corresponde al valor que tenía el bien expropiado al momento de la desposesión.

### **3.1.7 Convenios Internacionales Ratificados por Bolivia en el Campo Ambiental**

- Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

Suscrito por Bolivia en la Cumbre de Rio de Janeiro de 1992 y que fue ratificado mediante ley N° 1580 de 25 de julio de 1994, persigue la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

- Convenio RAMSAR, Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.

Este convenio tiene la misión de conservar y hacer un uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo, para ello establece tres pilares en el que las Partes Contratantes se comprometen a trabajar en pro del uso racional de todos los humedales de su territorio, designar humedales idóneos para la lista de Humedales de Importancia Internacional y garantizar su manejo eficaz, y cooperar en el plano internacional en materia de humedales transfronterizos, sistemas de humedales compartidos y especies compartidas.

El presente programa abarcará áreas donde se encuentran humedales que se encuentran dentro de la Convención RAMSAR.

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

El objetivo de la presente convención es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

En lo referido al presente programa Bolivia tiene un compromiso asumido ante la CMNUCC que es el Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, cuyas experiencias de manejo sostenible de bosques adscritas al mismo se encuentran en diferentes áreas donde se implementará el presente programa.

- Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres

Los objetivos de la Convención son conservar aquellas especies de la fauna silvestre que migran entre fronteras nacionales mediante el desarrollo e implementación de acuerdos cooperativos, la prohibición de extraer especies amenazadas, la conservación del hábitat y el control de otros factores adversos.

- Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación

El objetivo de la presente Convención es luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados por sequía grave o desertificación, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacionales, en el marco de un enfoque integrado. Para lograr ello la convención exige de estrategias integradas a largo plazo que se centren simultáneamente en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y recursos hídricos, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel comunitario.

El referido programa busca que el saneamiento y la titulación de tierras se realice dentro del marco y cumplimiento de la normativa nacional aplicable a medio ambiente, uso del suelo y titulación de tierras, permitiendo de esta manera que tanto la FES como la FS alcancen el uso sustentable de la tierra, tal como lo prevé la CPE y la Ley N° 1715, evitando de esa manera que un mal uso de la tierra produzca la degradación y desertificación sobre las áreas sujetas al saneamiento y titulación.

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) del 23 de diciembre de 1974

La CITES es un acuerdo internacional ratificada en Bolivia por [Ley N° 1255](#), de 5 de julio de 1991, concertado entre los gobiernos cuya finalidad es velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituye una amenaza para su supervivencia.

En lo referido al presente programa se ha identificado que uno de los impactos indirectos del avance de la frontera agropecuaria puede ser el incremento del tráfico de vida silvestre en áreas que se encuentran dentro del presente programa.

- Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural.

La presente Convención reconoce la obligación de las partes suscribientes de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en sus territorios. Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención procurará entre otras cosas dentro de lo posible integrar la protección del patrimonio cultural y natural en los programas de planificación general así como instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural.

Existen áreas dentro de algunas TIOC como el caso de los Guaraníes que albergan patrimonios culturales de importancia, las mismas se encuentran dentro del área de acción del presente programa.

### 3.1.8 Marco Legal Nacional e Internacional Relativo a Poblaciones Indígenas y Comunidades Campesinas

Los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia, se reconocen por primera vez en la Constitución de 1938, durante el gobierno de German Bush, donde se incorpora el derecho de las comunidades indígenas a su territorio: “El Estado reconoce y garantiza la existencia legal de las comunidades indígenas” (Art. 165, Constitución Política del Estado de 1938); “la legislación indígena y agraria se sancionará teniendo en cuenta las características de las diferentes regiones del país” (Art. 166, Constitución Política del Estado de 1938).<sup>6</sup>

Bajo el marco internacional del Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado en la 76ª Conferencia del Organización del Trabajo de 1989, Bolivia aprueba y ratifica dicho Convenio mediante Ley de la República N° 1257 de 1991, el cual establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales. A partir de este año, se promulgan una serie de leyes en favor de los pueblos indígenas originario campesinos (Anexo 3).<sup>7</sup>

En 2007 Bolivia firma la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en la 62ª sesión de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el mismo año, y eleva a rango de Ley de la República N° 3760 los 46 artículos de la Declaración. Dichos artículos precisan los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, especialmente sobre sus tierras, bienes, territorios y recursos vitales, su cultura, identidad y lengua, salud, educación, y a determinar libremente su condición política y su desarrollo económico.

Con la declaración de la nueva Constitución Política del Estado en 2009, Bolivia asume el reto de constituirse en un Estado Plurinacional –proceso que data de finales de 1960-, basado en el respeto e igualdad con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad, donde predomine el respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural en el marco del vivir bien.

## 3.2 Políticas Operacionales del BID

El marco de la política de sostenibilidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), incluye la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (ESC) y las políticas que abordan inquietudes sociales –reasentamiento involuntario, pueblos indígenas e igualdad de género- y gestión de riesgos y desastres. Cada una de estas políticas sustenta el compromiso del Banco con la sostenibilidad a través de un enfoque de dos frentes: *integración* –o mejora de los beneficios medioambientales y sociales-, y *salvaguardas* –o evitar, minimizar y compensar los impactos negativos (fuente).

<sup>6</sup> <http://icees.org.bo/artcolaboracion/Derechos%20de%20los%20Pueblos%20Indigenas.pdf>

<sup>7</sup> <http://pueblosindigenas.bvsp.org.bo/php/level.php?lang=es&component=19&item=2>



Entre las políticas operativas correspondientes a la política de sostenibilidad del BID, están: Política Operativa de Reasentamiento Involuntario OP-710 de 1998, Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas OP-703 de 2006, Política Operativa de Pueblos Indígenas OP-765 de 2006, Política de Gestión de Riesgos de Desastres OP-704 de 2007 y Política Operativa sobre Igualdad de Género en Desarrollo OP-761 de 2010.

### 3.2.1 Equivalencia del Marco Regulatorio con las Políticas Operacionales Medio Ambiente

En el Anexo N° 4 se detalla un análisis de equivalencia entre las directrices de transversalidad ambiental y las salvaguardias ambientales de la Política OP-703 del BID con referencia al marco normativo boliviano. En dicho anexo se analizan 7 directrices de transversalidad ambiental y las 17 salvaguardias ambientales que establece la Política OP-703, se las correlaciona con la normativa boliviana y se realiza un examen comparativo para determinar su equivalencia o no con la OP-703. Sigue a ello una identificación de las brechas encontradas en el análisis, las recomendaciones y medidas para cerrar dichas brechas, la verificación de si la normativa boliviana cumple o no con la OP-703; y, finalmente, en algunos casos, se complementa con comentarios relevantes de lo observado en las visitas de campo y las entrevistas con actores claves y expertos.

Desde el año 2008, cuando se aprobó la Constitución Política del Estado (CPE), el tema ambiental es un eje relevante y mandatorio que debe observarse en la legislación correspondiente que se formule tanto a nivel nacional, departamental o municipal. La aprobación de la Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra y la N° 300 o Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, esta última considerada la norma principal en materia de medio ambiente ya que determina un alcance hacia todos los sectores del nivel del Estado Boliviano; constituye una Ley Marco referencial para orientar el desarrollo de leyes específicas, políticas, normas, estrategias, programas y proyectos en el país.

#### 3.2.1.1 Directrices de Transversalidad Ambiental de la Política OP-703

La Tabla 1 presentan las seis (6) de las siete directrices de transversalidad ambiental de la Política OP-703, que consta en el Anexo 4, equivalentes con la normativa nacional vigente y que son relevantes para el PST-II.

**Tabla 1. Resumen de las directrices equivalentes con el marco regulatorio boliviano**

Directrices de transversalidad ambiental de la Política OP-703	¿Existe equivalencia con el marco regulatorio nacional?
A. Directrices de Transversalidad ambiental ( <i>mainstreaming</i> )	SI
A1. Transversalidad ambiental en la programación y estrategias de país	SI
A.2. Apoyo dirigido al financiamiento de operaciones de gestión ambiental y de manejo de recursos naturales	SI
A.3. Transversalidad ambiental en diferentes sectores	SI
A.4. Apoyo a iniciativas regionales y convenios internacionales	SI

A.6. Evaluación temprana de riesgos y oportunidades	La actual consultoría en proceso de realización tiene contemplado la identificación de los riesgos y oportunidades que involucra al BID y al INRA en el presente programa.
-----------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 3.2.1.2 Directrices de Salvaguardias Ambientales de la Política OP-703.

En lo referido a las salvaguardias ambientales el análisis identificó 10 salvaguardias ambientales, de las 17 analizadas (Tabla 2, mientras que el Anexo 5, contiene el análisis comparativo de las salvaguardias) que guardan equivalencia con la normativa nacional y son relevantes para el presente programa.

**Tabla 2. Resumen de las directrices de salvaguardias ambientales equivalentes con el marco regulatorio boliviano**

Salvaguardias ambientales de la Política OP-703	¿Existe equivalencia con el marco regulatorio nacional?
B. Protección del medio ambiente: Hacia una gestión de riesgos e impactos ambientales	SI
B.2. Legislación y Regulaciones Nacionales	SI
B.3. Pre evaluación y Clasificación	SI
B.4. Otros factores de riesgo	SI
B.5. Requisitos de evaluación ambiental	SI
B.6. Consultas	SI
B.8. Impactos transfronterizos	SI
B.9. Hábitats naturales y sitios culturales	SI
B.16. Sistemas nacionales	SI
B.17. Adquisiciones	SI

El análisis de equivalencia detallado en el Anexo 4, muestra que la normativa boliviana contiene las directivas o regulaciones necesarias para identificar los impactos ambientales y adoptar las medidas correspondientes que aseguren la protección, mitigación y remediación ambiental de cualquier actividad, obra o proyecto que se desarrolle en el país. Además, el análisis del marco regulatorio identificó aspectos importantes contenidos en la Constitución Política del Estado (CPE) como son la imprescriptibilidad de los delitos ambientales y la responsabilidad por los daños ambientales históricos (Art. 347.I); así como el derecho que tienen las personas a un medio ambiente sano, saludable y equilibrado (Art. 30.II.10 y Art. 33). De la misma manera, la Ley N° 300 de la Madre Tierra contempla aspectos que son valiosos para el presente programa como los principios de garantía de regeneración de la Madre Tierra, el principio precautorio y el de integralidad.

Tanto en el análisis de equivalencia de las directrices de transversalidad ambiental como en el análisis de las salvaguardias ambientales, se evidenció la necesidad de actualizar el marco jurídico boliviano para que esté acorde al marco referencial establecido en la Constitución Política del Estado y en la Ley N° 300 de la Madre Tierra.

### 3.2.2 Equivalencia del Marco Regulatorio con las Políticas Operacionales Para Pueblos Indígenas

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco de su políticas de actuación en las diversas regiones, pone especial atención en el reconocimiento de los derechos, necesidades,

demandas y aspiraciones de las Naciones y Pueblos Indígena – Indígena Originario Campesinos en el caso de Bolivia-, de acuerdo a su cosmovisión, formas propias de organización, de acceso y tenencia de la tierra y de gestión de los recursos naturales. Con tal propósito ha desarrollado mecanismos precautorios y de salvaguarda dirigidos a evitar o mitigar posibles impactos socioculturales negativos que se pudiesen asociar o derivar de proyectos que financie el Banco.

En un análisis comparativo entre la nueva Constitución Política del Estado de 2009 y las políticas de salvaguardas del BID, las medidas constitucionales superan ampliamente las salvaguardas previstas en la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. De los 12 artículos constitucionales que expresan los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, tres son coincidentes con las políticas sobre pueblos indígenas del Banco: el artículo 30 sobre la definición de Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino y sus derechos (uno de los cuales se ratifica en el artículo 352), el artículo 31 sobre pueblos indígenas en peligro de extinción o en aislamiento voluntario y el artículo 402 sobre el reconocimiento de la integralidad del Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) y sus diferentes derechos (Tabla 3)

Los artículos constitucionales hacen hincapié en: Los recursos naturales como propiedad y dominio directo del pueblo boliviano, cuya administración corresponde al Estado boliviano; el reconocimiento, respeto y otorgamiento de derechos a propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, y el uso y aprovechamiento de los recursos (Art. 349). El derecho de las comunidades indígena originario campesinas dentro de áreas forestales, al aprovechamiento y gestión de los recursos forestales (Art. 388). El reconocimiento y la protección de la propiedad comunitaria o colectiva (Art. 394), y la dotación de tierras fiscales a los diferentes grupos étnicos del país (Art. 395).

Dado el complejo entramado étnico en Bolivia, en la comparación se incluye la distinción entre pueblos indígenas y comunidades interculturales<sup>8</sup>, puesto que sus definiciones diferenciadas las acreditan o no para ser tomados en cuenta en las políticas del Banco, independientemente de que ambos grupos tengan los mismos derechos respecto al reconocimiento de la propiedad comunitaria o colectiva y a la dotación de tierra fiscal que señalan los artículos 394 y 395 de la Constitución:

“El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta a pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad” (Art. 394, parágrafo III de la Constitución Política del Estado de 2009).

“Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que nos las

---

<sup>8</sup> El denominativo de Comunidades Interculturales se aplica a “aquellas comunidades formadas por familias de migrantes que se encuentran asentadas en territorios alejados de sus lugares de origen, anteriormente conocidas como “colonizadores” (AINI, 2011 citada por Aguirre-Torres, 2013)

posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas” (Art. 395, Constitución Política del Estado de 2009).

**Tabla 3. Comparación entre la normativa constitucional de Bolivia y las salvaguardas del BID respecto a los Pueblos Indígenas**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BOLIVIA	NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS	COMUNIDADES INTERCULTURALES	SALVAGUARDAS BID
<p><b>Artículo 2.</b> Dada la existencia pre colonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.</p>	SI	NO	
<p><b>Artículo 3.</b> El pueblo boliviano está conformado por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos pertenecientes a las áreas urbanas de diferentes clases sociales, a las naciones y pueblos indígena originario campesinos y a las comunidades interculturales y afro bolivianas</p>	SI	SI	
<p><b>Artículo 30.</b> <b>I. Es nación y pueblo indígena originario campesino</b> toda colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española. <b>II.</b> [...], las naciones y pueblos indígena originarios campesinos gozan de los siguientes derechos: 1. A existir libremente. 2. A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión [...]. 4. <b>A la libre determinación y territorialidad.</b> 5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado. 6. <b>A la titulación colectiva de tierras y territorios.</b> 7. A la protección de sus lugares sagrados [...]. 10. <b>A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas [...].</b> 14. <b>Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión.</b> 15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, <b>se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria</b> realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la</p>	SI	NO	<p><b>Pueblos indígenas,</b> para los fines de esta política, es un término que se refiere a los pueblos (no habla de naciones) que cumplen los siguientes tres criterios: (i) son descendientes de los pueblos que habitaban la región de América Latina y el Caribe en la época de la Conquista o la colonización; (ii) cualquiera que sea su situación jurídica o su ubicación actual, conservan, parcial o totalmente, sus propias instituciones y prácticas sociales, económicas, políticas, lingüísticas y culturales; y (iii) se auto adscriben como pertenecientes a pueblos o culturas indígenas o pre coloniales.</p> <p><b>Territorios, tierras y recursos naturales,</b> que incluye: (i) respetar los derechos reconocidos de acuerdo a las normas de derecho aplicables; (ii) tomar en cuenta en los proyectos de extracción y manejo de recursos naturales y gestión de áreas protegidas los siguientes mecanismos: 1) de consulta previa, 2) la participación de dichos pueblos en la utilización, administración y conservación de dichos recursos, 3) compensación justa, 4) participación en los beneficios del</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BOLIVIA	NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPEÑINOS	COMUNIDADES INTERCULTURALES	SALVAGUARDAS BID
<p>explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan [derecho ratificado en el artículo 352]. 16. <b>A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.</b> 17. <b>A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio.</b> 18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado.</p> <p><b>Artículo 402.</b> Se reconoce la integralidad del <b>territorio indígena originario campesino</b>, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales [...]. Los cuales podrán estar compuestos por comunidades.</p>			<p>proyecto.</p> <p><b>Derechos indígenas</b>, incluyen los derechos de los pueblos y personas indígenas, ya sean originados en la legislación indígena emitida por los estados, en la legislación nacional pertinente, en las normas internacionales o en los sistemas jurídicos indígenas.</p> <p><b>Cultura, identidad, idioma y conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas</b></p>
<p><b>Artículo 31.</b> I. Las naciones y pueblos indígena originarios en peligro de extinción, en situación de aislamiento voluntario y no contactados, serán protegidos y respetados en sus formas de vida individual y colectiva. II. Las naciones y pueblos indígenas en aislamiento y no contactados gozan del derecho a mantenerse en esa condición, <b>a la delimitación y consolidación legal del territorio que ocupan y habitan.</b><sup>9</sup></p>	SI	NO	<p><b>Pueblos indígenas no contactados</b> El Banco financiará proyectos que respeten el derecho de dichos pueblos de permanecer en dicha condición y vivir libremente de acuerdo a su cultura. Con fines de salvaguardar la integridad física, territorial y cultural de estos pueblos. Se deben implementar medidas socioculturalmente adecuadas para reconocer, respetar y proteger sus tierras y</p>

<sup>9</sup> A pesar de las disposiciones constitucionales, autoridades del INRA, ABT y juzgados han obviado lo dispuesto en la Carta Magna, tal es el caso del Pueblo Pacahuara en peligro de extinción. En octubre de 2009, a través de la Central de Pueblos Indígenas de la Amazonía de Pando (CPIAP), el pueblo Pacahuara demandó a los organismos estatales del INRA y la ABT con un recurso de Acción Popular, sindicándolos de permitir que el territorio originario Pacahuara sea depredado por la empresa maderera Mabet. Dicha empresa apeló al Art. 142 de la Ley Forestal y exigió el desalojo de los indígenas y planteó la demanda por "ocupación ilegal" de tierras, denunciando que detrás de los Pacahuaras estaban los loteadores.

El 9 de octubre del mismo año, el juzgado de Cobija emitió una resolución rechazando la demanda de los Pacahuara para retornar a su territorio en el Río Negro, porque carecían de "reconocimiento prefectural como OTB", por lo cual no tenían derecho a su territorio. Como resultado, los últimos Pacahuaras asentados en Pando, optaron por "un suicidio étnico" (La Razón, 21 de febrero de 2011).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BOLIVIA	NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPEÑINOS	COMUNIDADES INTERCULTURALES	SALVAGUARDAS BID
<p>Art. 30.II.15: de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos: A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.</p> <p>Art. 403.I: Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios [...].</p>	SI	NO	<p>territorios, medio ambiente, salud y cultura; y evitar contacto con ellos como consecuencia del proyecto.</p> <p><b>A. Apoyo al desarrollo con identidad</b> Inclusión de la especificidad indígena en los proyectos con enfoque general: (ii) implementar procesos socio-culturalmente apropiados y efectivos de consulta con dichos pueblos; Apoyo a la gobernabilidad de los pueblos indígenas mediante [...] la institucionalización de los mecanismos de consulta y negociación de buena fe entre el gobierno y los pueblos indígenas, particularmente en el diseño e implementación de las estrategias.</p> <p>Fortalecimiento de la capacidad institucional: [...] generación de capacidad indígena para participar efectivamente en los procesos de consulta y negociación de buena fe.</p> <p>B. Salvaguardias en las operaciones del Banco Impactos adversos. El Banco desarrollará sus operaciones de manera de evitar o mitigar los impactos adversos directos e indirectos sobre los pueblos indígenas, sus derechos o su patrimonio, individuales o colectivos.</p> <p>a) [...] Realizará evaluaciones que incluirán consultas preliminares con los pueblos o grupos indígenas potencialmente afectados.</p>

**Fuente:** Elaboración equipo consultor Samiri ProGea

En lo relativo a la consulta, existe una serie de leyes que desde el 2006 reconocen la necesidad de impulsar esos procedimientos, reforzadas en el 2008 con lo expresado en la CPE (Tabla 3) que pone especial énfasis en los pueblos o comunidades indígena originaria campesina. La normatividad legal en este tema esta representado en las siguientes leyes, si bien cada una tiene un campo específico de actuación:

- Ley N° 3545 de **Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria** promulgada en noviembre del 2006, en el ARTÍCULO 72º (Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen) (SAN-TCO). IV: En caso de que las propiedades de terceros debidamente saneadas, abarquen extensiones que disminuyan significativamente las tierras del pueblo o comunidad indígena u originaria, comprometiendo su desarrollo económico, social y cultural, el Instituto Nacional de Reforma Agraria procederá a dotar tierras en favor del pueblo o comunidad indígena u originaria, en superficie y calidad suficientes, en zonas donde existan tierras disponibles, en *consulta* con los beneficiarios, de acuerdo a las previsiones de esta Ley.

El Art. 105 (de la selección de los beneficiarios) del reglamento a la Ley No. 3545 establece en el literal (b) *Consulta* a las organizaciones sociales del área objeto de distribución sobre el uso y acceso a la tierra. Establece que de ser necesario se ejecutarán audiencias públicas con tal propósito.

- **La Ley Marco de Autonomías** No. 031 promulgada en noviembre del 2010, en el Artículo 87. V (RECURSOS NATURALES) establece que los gobiernos indígena originario campesinos autónomos tienen la competencia exclusiva de participar y desarrollar los mecanismos necesarios de *consulta previa* sobre la explotación de recursos naturales, entre otros.

Artículo 139. (GESTIÓN PARTICIPATIVA), señala que las normas de los gobiernos autónomos deberán garantizar la existencia y vigencia de espacios de participación ciudadana y la apertura de canales o espacios para recoger y atender las demandas sociales en la gestión pública a su cargo, considerando como mínimo:

1. Espacios de participación social en la planificación, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, planes, programas y proyectos.
  2. Espacios de participación directa, iniciativa legislativa ciudadana, referendo y consulta previa.
  3. Canales o espacios de atención permanente de la demanda social y ciudadana.
- Ley 222 de **Consulta a los pueblos indígenas del TIPNIS**, promulgada en febrero del 2012, en el Artículo 1. (Objeto) tiene el propósito de convocar al proceso de *Consulta Previa Libre e Informada* a los pueblos indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), así como establecer el contenido y los procedimientos a seguir.
  - La consulta está regulada por la Ley N° 341 **Ley De Participación y Control Social**, de febrero del 2013: Art. 8.13 (DERECHOS DE LOS ACTORES) establece el derecho a participar en la gestión ambiental, y ser consultado e informado previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente y la conservación de los ecosistemas.



- La Ley No. 535 Ley de Minería y Metalurgia, promulgada en mayo del 2014, en el Art. 207 establece la *Consulta Previa Informada* a los pueblos indígenas para que puedan decidir sobre la explotación de recursos naturales no renovables contenidos en sus territorios.

El alcance y definición de consulta ha evolucionado en la legislación boliviana. En la Ley 3545 (2006) se establece la “consulta”. La CPE (2008) en el art. 30.II.15 reconoce el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a ser consultados, el 403.I establecer la consulta previa e informada. La ley No. 031 (2010) especifica la “consulta previa”. La Ley 222 (2012) y la Ley 341 (2013) expresan que la consulta debe ser “Previa Libre e Informada”. La y la Ley No. 535 (2014) expresa que la consulta es “Previa informada”. Los procedimientos de consulta se refieren a temas específicos que regula la Ley.

La Consulta Previa, Libre e Informada, teniendo como referencia la consulta por la carretera a través del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) entre 2011 y 2014, se reconoce que constituyó un mecanismo idóneo de reivindicación de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígenas establecidos en la CPE y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>10</sup>. Sin embargo se reconoce la necesidad de contar con una “Ley de Consulta Previa, Libre e Informada” — cuyo anteproyecto fue presentado en mayo del 2012 al presidente Evo Morales<sup>11</sup>, el mismo que aún no ha sido tratado por la legislatura.

La OP 765 del BID señala que se deben fortalecer los procesos de consulta, la formulación de acuerdos en base al consentimiento de los pueblos indígenas en cuyos territorios se implementen medidas legislativas y/o administrativas. Si bien en la CPE estos aspectos están explicitados, así como existe normas conexas que también enfocan el tema, se ve la necesidad que desarrollar un marco normativo de la Consulta Previa, libre e informada. Por lo señalado con respecto a la consulta, al no existir un protocolo o normativa específica que regule la “Consulta Previa, Libre e Informada” conforme a lo especificado en la OP 765 y en la CPE, de ser necesario, deberán activarse las salvaguardas OP 703 y OP 765 en lo que corresponda teniendo en cuenta el alcance las Leyes No. 341 y 3545 y su correspondiente reglamento.

Un tema relevante al que se debe poner un especial interés, en el marco de las salvaguardas, es el reconocimiento de la *integralidad* del Territorio Indígena Originario Campesino, antes Tierra Comunitaria de Origen, que “comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural” (Art. 402, Constitución Política del Estado de 2009). Esta integralidad constituye un elemento fundamental, tanto para la producción, reproducción y desarrollo cultural de estos pueblos, como para la plena autogestión de su territorio, es decir para lograr la autonomía indígena. Sin embargo, la mayor parte de los territorios indígenas están fragmentados, como resultado del proceso de saneamiento que privilegio el reconocimiento de derechos a los “terceros” (ganaderos, hacendados y otros), y se ven constantemente

<sup>10</sup> Conflicto y consulta en el TIPNIS, el antecedente. La Razón (Edición Impresa) / Ricardo Aguilar Agramont / La Paz / 18 de mayo de 2014. [http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal\\_politico/Conflicto-consulta-TIPNIS-antecedente\\_0\\_2053594690.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal_politico/Conflicto-consulta-TIPNIS-antecedente_0_2053594690.html)

<sup>11</sup> Proyecto de ley de consulta: Estado e indígenas en tensión. La Razón (Edición Impresa) / Ricardo Aguilar Agramont / La Paz / 18 de mayo de 2014. <http://alanvargas4784.blogspot.com/2014/05/proyecto-de-ley-de-consulta-previa.html>

asediados por agentes externos (empresas madereras, asentamientos ilegales, empresarios privados).

### 3.3 Marco Institucional para la Gestión de la Titulación de Tierras

La aprobación de la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en 1996, modificó la institucionalidad agraria y los procedimientos empleados por la normativa de 1953. La reorganización del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) dio lugar a la siguiente estructura: El Presidente del Estado, como cabeza del SNRA y la única autoridad estatal con capacidad de firmar los Títulos Ejecutoriales de propiedad. Por debajo el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, como órgano de control estatal; la Comisión Agraria Nacional como control social y conducción estratégica a nacional; y finalmente el INRA, como brazo ejecutor. El Tribunal Agrario Nacional aparece después del INRA, como instancia de control jurisdiccional del proceso de revisión de los derechos de propiedad.

Con la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Ley 3545), se modificó la estructura interna de la Comisión Agraria Nacional, otorgando el control mayoritario al sector de pequeños productores del agro, campesinos, colonizadores e indígenas representados por la CSUTCB, CIDOB, CONAMAQ, CSCIB y la FNNC-BS; dejando en minoría al sector agropecuario cruceño.

Otra modificación se dio alrededor del término “Tierra Comunitaria de Origen (TCO)”, que fue incorporado en la ley INRA de 1996 en lugar de “Territorios Indígenas”. Durante la Asamblea Constituyente (2006 – 2008), los pueblos indígenas de tierras bajas retomaron la discusión y lograron que los derechos territoriales de los pueblos indígenas conquistados con las TCO sean constitucionalizados bajo el concepto de “Territorio” (Fundación Tierra, 2011). Los asambleístas indígenas de tierras altas, por su parte, buscaron que los conceptos “originario” y “campesino” también queden consignados en la Constitución; el primero a demanda de los representantes de los ayllus originarios y del propio CONAMAQ y el segundo por parte de los asambleístas de comunidades campesinas pertenecientes a la CSUTCB.

De esta manera se amplió el término “territorio indígena” a “Territorio Indígena Originario Campesino”, adoptando una nueva denominación para reconocer derechos a toda colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia sea anterior a la invasión colonial española (CPE, Art. 30.1). En la clasificación de tipos de propiedad de la tierra y el territorio, la nueva Constitución Política del Estado de 2009, mediante disposición transitoria séptima, establece que la categoría Tierra Comunitaria de Origen se sujetará a un trámite administrativo de conversión a Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC).

El Decreto Supremo No. 727 de 2010, establece que las TCO existentes pasan a denominarse TIOC, al igual que aquellas en proceso de demanda, ratificando “como únicos titulares del derecho propietario colectivo a los pueblos que los demandaron” (Art. 1.I), es decir los pueblos indígenas. Esta ratificación buscó que la ley aclare explícitamente que la conversión a TIOC, que incluye los términos originario y campesino, no dé lugar a interpretaciones equivocadas de que los campesinos y las comunidades interculturales en adelante sean copropietarios de los TIOC (Fundación Tierra, 2011).

### 3.3.1 Organismo Ejecutor: INRA

El Instituto Nacional de Reforma Agraria – INRA creado en 1996, es una entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, con jurisdicción nacional, personería jurídica y patrimonio propio. Es el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria (Art. 17; Ley de Reforma Agraria 1715), referidas a la planificación, ejecución y consolidación del proceso de reforma agraria en Bolivia ([www.inra.gob.bo](http://www.inra.gob.bo)).

Su **misión** institucional es “lograr equidad en la tenencia de la tierra, garantizar la seguridad jurídica sobre su propiedad y contribuir a un verdadero desarrollo productivo y territorial, en armonía con la naturaleza” ([www.inra.gob.bo](http://www.inra.gob.bo)), enmarcadas en la revolución agraria, donde los actores principales son las comunidades indígenas, originarias y campesinas. La cual se enmarca en una **visión estratégica** enfocada a:

Un mayor desarrollo productivo, equidad social y de género en la tenencia de la tierra, equilibrio en la ocupación de su territorio conforme a la vocación de la tierra y un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que contribuyen a una mayor seguridad alimentaria, especialmente en territorios indígena, originarios y campesinos ([www.inra.gob.bo](http://www.inra.gob.bo)).

Son objetivos estratégicos del INRA los siguientes: 1) Lograr la titulación total de la propiedad agraria en Bolivia, implementando un proceso eficiente y transparente de saneamiento, en un marco normativo favorable. 2) Brindar información catastral estandarizada, confiable y actualizada a la población con la puesta en marcha del sistema nacional de registro único, público y oficial de la propiedad agraria. 3) Fortalecer la capacidad estratégica y operativa del INRA y su institucionalidad, para elevar la calidad del servicio de saneamiento. 4) Diversificar las fuentes de financiamiento y elevar su capacidad financiera con recursos nacionales, mejorando sus sistemas de gestión administrativa ([www.inra.gob.bo](http://www.inra.gob.bo)).

Entre sus atribuciones están:

- i. Dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de reagrupamiento y redistribución de tierras, priorizando a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.
- ii. Proponer, dirigir, coordinar y ejecutar políticas y programas de asentamientos humanos comunarios, con pobladores nacionales.
- iii. Emitir y distribuir títulos sobre tierras fiscales, incluyendo las expropiadas o revertidas a dominio de la Nación, tomando en cuenta la vocación de uso del suelo establecida en normas legales correspondientes.
- iv. Emitir disposiciones técnicas para la ejecución del catastro rústico legal de la propiedad agraria, coordinar su ejecución con los municipios y otras entidades públicas y privadas.
- v. Expropiar fundos agrarios, de oficio por la causal de reagrupamiento y redistribución, o a denuncia de la Superintendencia Agraria, por incumplimiento de la función económico-social, en los términos establecidos en esta ley.

- vi. Revertir tierras de oficio o a denuncia de las entidades recaudadoras o beneficiarias de impuestos, de las comisiones agrarias departamentales y de la Comisión Agraria Nacional, por causal de abandono establecida en esta ley.
- vii. Determinar y aprobar las áreas y superficies a distribuir por dotación o adjudicación de tierras, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra y a las necesidades socio-económicas del país, previo dictamen de las comisiones agrarias departamentales.
- viii. Promover la conciliación de conflictos emergentes de la posesión y del derecho de propiedad agraria.
- ix. Actualizar y mantener un registro sobre tierras distribuidas, sus beneficiarios y la disponibilidad de tierras fiscales. Esta información tendrá carácter público.
- x. Coordinar sus actividades con las entidades públicas y privadas encargadas de dotar de infraestructura, de servicios básicos y de asistencia técnica a zonas de asentamientos humanos.
- xi. Certificar derechos existentes en tierras fiscales destinadas a la conservación, investigación, ecoturismo y aprovechamiento forestal.

Actualmente, muchas de las atribuciones del INRA, cuando son aplicadas, han sido cuestionadas por los diferentes actores. La primera atribución referida a la priorización de los pueblos y comunidades indígena originaria campesinas, según los actores locales, ha sido relegada, dando prioridad a las nuevas comunidades que, en su mayor parte, son interculturales. La tercera y séptima que contemplan la vocación y capacidad de uso de suelo, es fuertemente cuestionada por las organizaciones indígenas y campesinas y el sector empresarial, quienes observan una inexactitud en la planificación técnica del INRA respecto a las diferentes realidades de los pisos ecológicos.

La octava atribución referida a la conciliación de conflictos, se constituye en un tema complejo desde los diferentes actores, debido, por un lado, a la falta de personal especializado en el tema y a la sobrecarga de funciones en el personal, y por otro, a que es el único mecanismo que aplica el INRA para tratar los conflictos, dejando de lado el análisis minucioso y particular de cada caso. La novena atribución solo es efectiva para la base de datos actualizada, pero presenta debilidades en cuanto a su carácter público, puesto que no está a disposición de todos los actores beneficiarios del saneamiento. La décima atribución, desde las instituciones públicas –gubernaciones y alcaldías-, es totalmente nula en su aplicación, el INRA no coordina adecuadamente con estas instancias al momento de dotar tierras y aprobar asentamientos. La décima primera atribución, no es efectiva y ha sido rebasada por la verificación de la Función Económica y Social.

### **3.3.2 Evaluación de Capacidades en la Gestión Social y Ambiental del INRA**

El INRA, como institución operativa del Viceministerio de Tierras, está organizado en seis direcciones (Esquema 1); de las cuales, tres están directamente vinculadas con el proceso de saneamiento y titulación de tierras. La Dirección General de Saneamiento y Titulación, que tiene la función de planificar, organizar, ejecutar y evaluar las actividades del proceso de saneamiento y titulación en todas sus modalidades. La Dirección General de Administración de Tierras, que tiene la función de planificar, programar, organizar, ejecutar, dirigir, controlar y evaluar las actividades técnicas, jurídicas y operativas para el cumplimiento del régimen y procedimientos de distribución de tierras fiscales articulada a procesos de asentamientos

humanos sostenibles en todas sus fases, el control de la Función Social (FS) y la Función Económico-Social (FES) y la ejecución de procedimientos agrarios administrativos de reversión y expropiación de la propiedad agraria, en el marco de las atribuciones específicas de la Dirección Nacional del INRA. La Dirección General de Planificación, que es la encargada de coordinar la planificación y la organización institucional, estableciendo y gestando procesos, recursos y sistemas necesarios para el funcionamiento institucional ([www.inra.gob.bo](http://www.inra.gob.bo)).

La Unidad de Coordinación Nacional aglutina a la Unidad de Comunicación Social y Género, y a la Unidad de Conciliación y Gestión de Conflictos, también presentes a nivel departamental (Esquema 1). La Unidad de Comunicación y Género, que cumple roles administrativos y de apoyo, fue incorporada en el Manual de Organización y Funciones (MOF) del INRA mediante Resolución Administrativa de 2011, la cual tiene como objetivo “desarrollar e implantar el Sistema Integral de Comunicación Institucional, orientando el fortalecimiento y el posicionamiento externo” (MOF-INRA, 2011). Su función principal es “administrar la política informativa definida por la Dirección Nacional, desarrollando el sistema y estrategias de comunicación institucional, promoviendo las relaciones a nivel interno y externo, para la consolidación de la imagen del Instituto Nacional de Reforma Agraria” (MOF-INRA, 2011).

De sus 29 funciones específicas, 11 se refieren al sistema y las estrategias de comunicación, cinco se refieren a la plataforma de atención al beneficiario, 12 al manejo de la biblioteca y del archivo general, y solo una al componente género, la cual está circunscrita a “promover e instrumentar la aplicación práctica del Artículo 3 Parágrafo V de la Ley 1715 modificada por la Ley N° 3545, mediante la difusión de normas y procedimientos que permita a las mujeres informarse y apropiarse de dichos instrumentos legales para el ejercicio de su derecho a la tenencia legal de la tierra” (MOF-INRA, 2011).

La Unidad de Conciliación y Gestión de Conflictos, que cumple roles de apoyo y coordinación, tiene como objetivo “promover espacios de negociación, diálogo, consenso, sin intervención; facilitación, mediación y conciliación con intervención, en la solución, resolución y transformación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias, promovido de oficio o a instancia de parte interesada, y de aplicación en áreas de saneamiento, antes, durante o después de su sustanciación” (MOF-INRA, 2011). Su función principal es “coordinar y generar espacio de intervención en la solución, resolución y transformación del conflicto, en la aplicación del Título XVI del Reglamento a la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, así como el Decreto Supremo 29215” (MOF-INRA, 2013).

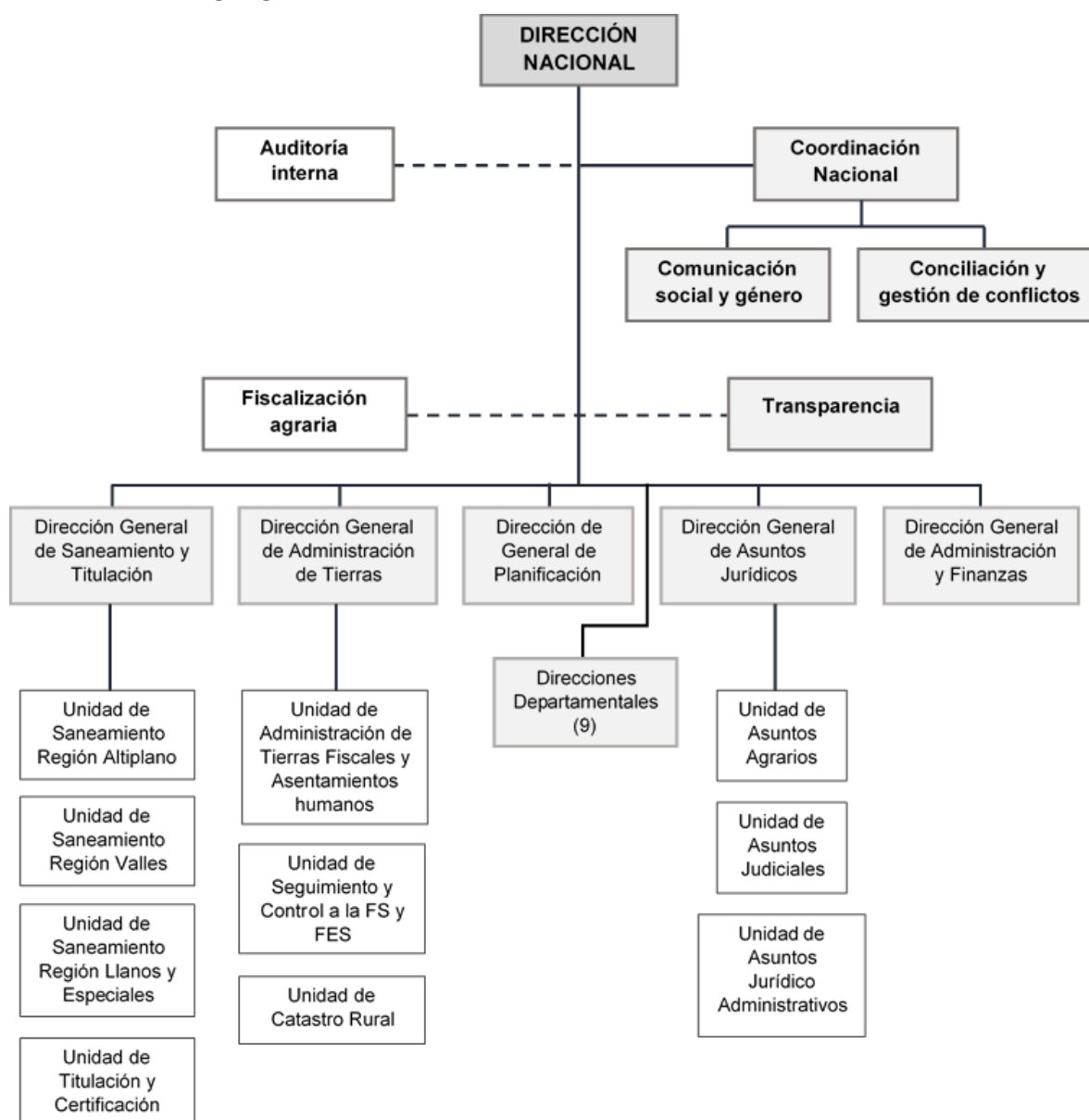
Ambas Unidades son importantes por las funciones que cumplen alrededor de dos temas críticos: el cumplimiento de los derechos de hombres y mujeres sobre la tierra, y el tratamiento de los conflictos por acceso y tenencia de la tierra. Sin embargo, estas unidades transversales tienen menor relevancia, excepto a lo referido en comunicación, respecto a las demás unidades directamente vinculadas al proceso de saneamiento y titulación.

Las nueve Direcciones Departamentales cumplen las mismas funciones a nivel departamental, que la Dirección General de Saneamiento y titulación y la Dirección General de Administración de Tierras; excepto la titulación de tierras, que es atribución específica de la Dirección Nacional. Entre sus actividades figuran: la coordinación con las instituciones gubernamentales, particularmente con los Gobiernos Autónomos Departamentales y los distintos Gobiernos

Autónomos Municipales con el propósito de coadyuvar el proceso de saneamiento de tierras en los diferentes departamentos. Gestionar recursos con los Gobiernos Autónomos Departamentales y los distintos Gobiernos Autónomos Municipales para la aplicación del proceso de saneamiento de tierras ([www.inra.gob.bo](http://www.inra.gob.bo)).

En La Paz, existe la Unidad de Avocaciones que tiene la función de actualizar la información Técnica y Jurídica de quien actualmente vive o trabaja la tierra. Entre sus funciones están: dar mayor celeridad al proceso de saneamiento, reducir los costos en la etapa de relevamiento de información de campo, fortalecer la organización de las estructuras sociales en el área de cobertura y lograr la titulación masiva de predios.

**Ilustración 1: Organigrama del INRA**



Fuente: Elaboración Samiri ProGea con información del INRA ([www.inra.gob.bo](http://www.inra.gob.bo)).

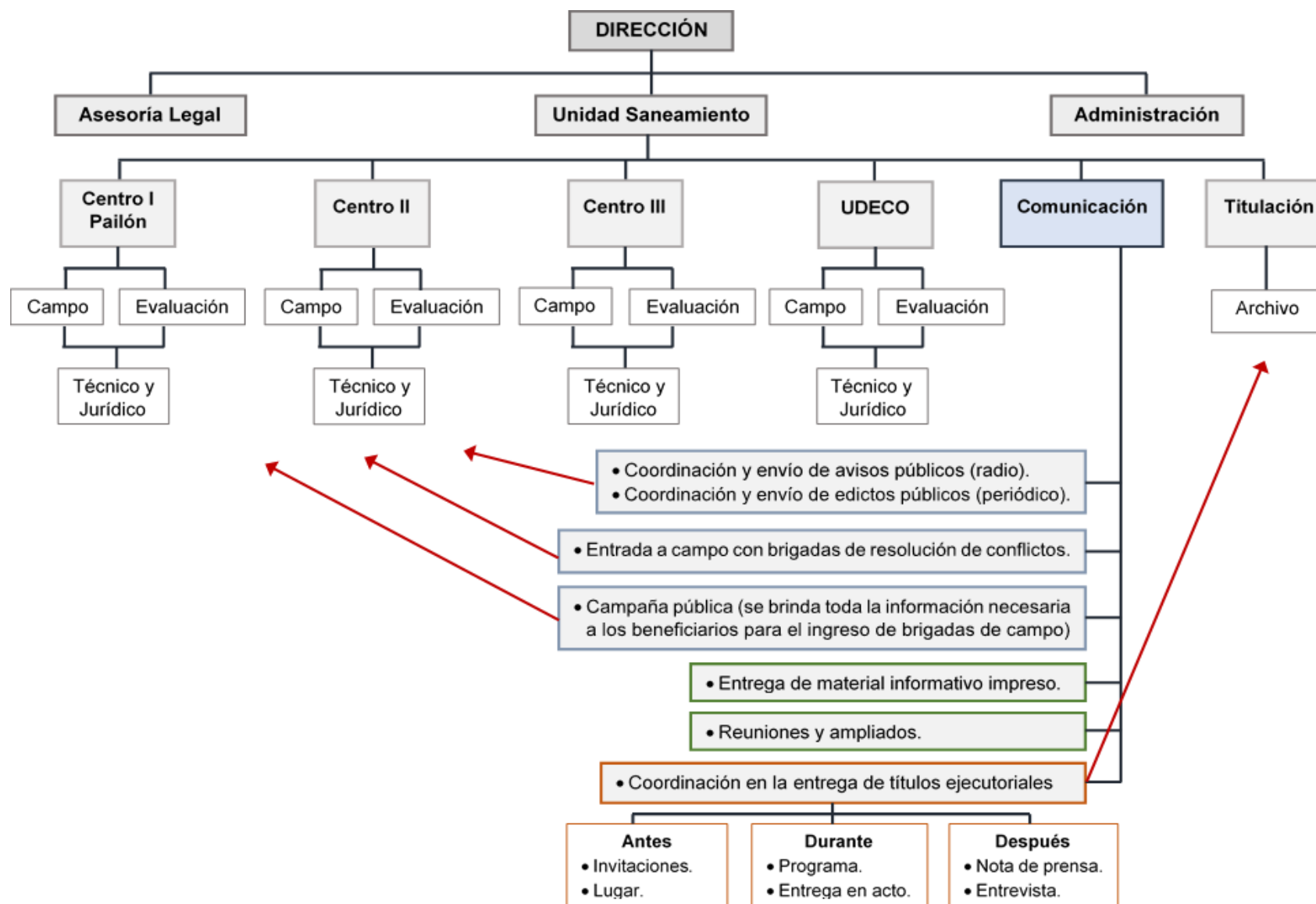
Todas las Direcciones Departamentales contemplan el mismo organigrama, con variación en las jefaturas regionales (Esquema 2). Según Gómez-García (2013), estas Direcciones y sus Unidades de Comunicación y Género son “las encargadas de promover la equidad en el derecho de acceso y tenencia de la tierra de mujeres y hombres” (Gómez-García, 2013: 8); sin embargo, como se observó en el taller con las y los funcionarios del INRA Departamental Santa Cruz, esta responsabilidad no es tan efectiva en práctica.

Dentro de la Unidad de Comunicación y Género, cuyas responsables son dos funcionarias jóvenes, se da mayor peso a las tareas referidas solo a comunicación, establecidas en el MOF del INRA de 2011, como la coordinación y emisión de avisos y edictos, la participación en brigadas de campo para registrar los conflictos por saneamiento de tierras, hasta la coordinación en la entrega de títulos ejecutoriales (Esquema 2); además de la atención al público. Las tareas referidas a género son prácticamente nulas, con lo cual queda expuesto que a nivel institucional no existe una real incorporación del enfoque de género en el proceso agrario. En general, esta Unidad presenta una serie de limitaciones en cuanto a recursos humanos, informativos y financieros; lo cual repercute en la atención a las personas beneficiarias y en la adecuada socialización de la información sobre el proceso de saneamiento.

Respecto a la Unidad de Conciliación de Conflictos, un solo funcionario es el responsable de tratar estos temas en todo el departamento, además de participar en otras tareas dentro de la institución. La larga experiencia laboral dentro de la institución, como de otros funcionarios en el resto del país, le confiere un manejo del procedimiento para tratar los conflictos; sin embargo, como señala el mismo, la resolución de conflictos le da mayor peso al mecanismo de la conciliación, con concordancia con lo establecido en el MOF del INRA de 2011, y solo en casos extremos se recurre a otros mecanismos de tipo legal. Esta sobrecarga de tareas, por el personal limitado que tiene el INRA, sumada a una falta de programas de capacitación sobre conflictos, son factores que contribuyen a la debilidad institucional para concretar adecuadamente los procesos de dotación y saneamiento de tierras en diferentes partes del país, donde los distintos contextos socioculturales y ambientales definen las características de los conflictos y las necesidades de acceder a la tierra.

Por otra parte, el MOF del INRA no contempla la existencia de una Unidad que abarque la temática socio ambiental con el concurso de especialistas en la temática ambiental / gestión de recursos naturales y de pueblos indígenas.

Ilustración 2. Funciones de la Unidad de Comunicación en el organigrama del INRA Departamental



Fuente: Elaboración Samiri ProGea / INRA Santa Cruz.



Un elemento importante dentro del organigrama del INRA, es el trabajo de campo y de gabinete que realiza el personal en el proceso de saneamiento; tareas que competen exclusivamente a las Direcciones Departamentales, en tanto que el trabajo referido a la resolución y emisión de títulos es una tarea exclusiva de la Dirección Nacional (Esquema 3). Su importancia radica en la forma operativa en la que se lleva adelante el proceso agrario el personal técnico y jurídico, pero además en las condiciones laborales sobre las cuales operan.

En la etapa de campo, el INRA trabaja con brigadas cuya composición varía según la fase en la que se encuentre el proceso de saneamiento (Tabla 4). En la fase de socialización del proceso, generalmente participa un funcionario jurídico para impartir los talleres. En la campaña pública, participan el jefe regional y un equipo técnico y jurídico para el levantamiento de la información, con la presencia del control social, los representantes de la organización social y el propietario o propietaria. Si se trata de una medición referencial para definir límites entre comunidades, solo participa un equipo técnico acompañado por los representantes de las comunidades. En la verificación de la Función Económica Social, dependiendo del tamaño del predio y la actividad productiva, el equipo puede variar entre uno o dos técnicos y un funcionario jurídico.

**Tabla 4. Composición de las brigadas del INRA y responsabilidades según las fases de la etapa de campo**

FASE	COMPOSICIÓN DEL EQUIPO	RESPONSABILIDADES
<b>Socialización</b>	Un funcionario jurídico Traductor* Conductor. <b>Participación:</b> Representantes de las comunidades y organizaciones sociales, bases.	Taller sobre el proceso de saneamiento.
<b>Campaña pública</b>	Jefe Regional Un/a funcionario/a jurídico Tres técnicos <b>Participación:</b> Representantes de las organizaciones (control social), bases, propietarios/as	Explicación del proceso Registro de la documentación correspondiente por propietario/a. Medición de las parcelas.
<b>Medición referencial</b>	Dos técnicos <b>Participación:</b> Representantes de las comunidades, algunas personas de base.	Medición de los linderos entre comunidades.
<b>Verificación de la FES</b>	Un funcionario jurídico Uno o dos técnicos <b>Participación:</b> Propietario del predio y su asesor legal, representante del control social.	Recolección de datos para la ficha de la FES. Medición del predio.
<b>Tratamiento de conflictos</b>	<b>Brigada departamental:</b> Jefe Regional Funcionario de la Unidad de Conflictos. Funcionarias de la Unidad de Comunicación	Registrar información sobre el conflicto para definir el método a seguir.
	<b>Comisión Interinstitucional:</b> Jefe Regional Autoridades departamentales y municipales Representantes de las comunidades en conflicto	Abordar el conflicto y los mecanismos de resolución a nivel de jurisdicciones político-administrativas.

\* Durante las visitas en la zona del altiplano, el delegado del INRA (Abogado) se dirigía en Aymara. Hubo un caso en el que el chofer actuó como traductor.

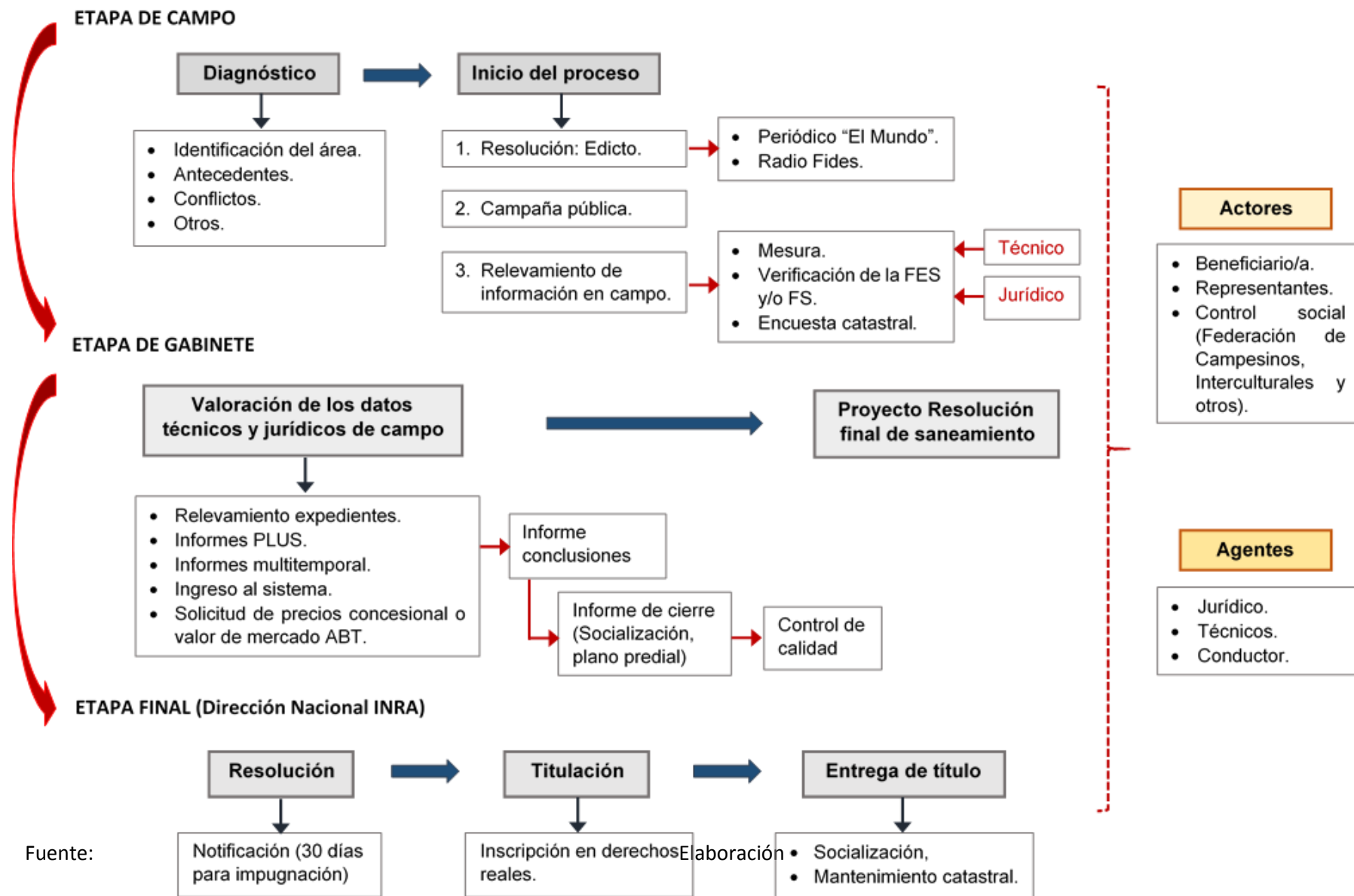
Fuente: Elaboración propia.

La intervención en los conflictos, tiene una tratativa distinta. Dependiendo del tipo de conflicto, la participación del INRA puede variar desde una brigada departamental constituida por el jefe regional y el personal responsable de la Unidad de Conflictos y de la Unidad de Comunicación –quienes hacen un registro visual del conflicto-; hasta la conformación de una Comisión Interinstitucional compuesta por autoridades departamentales y municipales, y representantes de comunidades (Tabla. 4).

En ambos casos, etapa de campo y conflictos, no existen los mecanismos institucionales para otorgar seguridad laboral al personal técnico y jurídico del INRA, quienes tienen que cumplir con un cronograma y una serie de disposiciones sujetas a su contrato laboral, que en muchos casos es temporal y está sujeto a renovación. Un tema crítico, si consideramos la infraestructura caminera en Bolivia y las enormes distancias que se debe recorrer para llegar a una comunidad. Tal como se evidencio en el trabajo de campo, durante nuestra participación en las brigadas del INRA.

Bajo esta lógica laboral, se presenta otra debilidad institucional: el recambio de personal y el interinato. Otro tema crítico en el que coinciden los diferentes actores entrevistados, quienes sostienen que esta práctica afecta a la sostenibilidad del proceso agrario y a la credibilidad de la institución ante la sociedad civil. Como indica Chaky Kingo “no existe una política de valoración de los servidores públicos que hacen carrera institucional” (Entrevista, 2015).

Ilustración 3. Proceso de saneamiento de tierras



Fuente:

propia.

### 3.3.3 Instituciones Relacionadas del Sector: Misión y Mandatos

Entre las instituciones directamente relacionadas al INRA dentro del proceso de dotación, saneamiento y titulación de tierras se encuentran: El Viceministerio de Tierras – VMT, dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. La Autoridad de Fiscalización y Control de Bosques y Tierra – ABT, creada el año 2009 por Decreto Supremo 071 en sustitución de la Superintendencia Forestal y Agraria y de tuición del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (D. S. 429) es la encargada de emitir los informes técnicos de Capacidad de Uso Mayor de la Tierra y de los Planes de Uso del Suelo cuando se trata de procesos de dotación de Tierras Comunitarias de Origen y Asentamientos Humanos y la consulta al Servicio Nacional de Áreas Protegidas cuando sea conveniente (Tabla 5).

Según el Manual de Organización y Funciones del INRA (2011) figuran otras instituciones con vinculaciones más específicas: Ministerio de la Presidencia, revisa las resoluciones y trámites agrarios que firma el Presidente; Ministerio de Economía Finanzas Públicas (MEFP), que define el presupuesto, rubros y escala salarial del sector; Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), que formula el Plan Nacional de Desarrollo y la inversión pública y financiamiento externo a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE). Ministerio de Justicia. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y el Ministerio de Medio Ambiente y Aguas (a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal). El Instituto Geográfico Militar, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores, involucrados en la definición de límites nacionales.

Los Gobiernos Departamentales forman parte de la Comisión Agraria Departamental, que funciona sobre todo en la resolución de conflictos por límites que traspasan jurisdicciones político-administrativas mayores; según su peso político juegan un rol importante en la aplicación de la política agraria. los Gobiernos Municipales tienen el mandato de administrar el catastro, pero como no ha concluido el saneamiento su rol marginal, además en los municipios rurales aun no disponen catastros de los predios que están en su jurisdicción.

Derechos Reales, responsable de la entrega del certificado de catastro adjunto al título de propiedad. El Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, que brinda apoyo a los asentamientos humanos y la dotación de tierras. La Contraloría General del Estado Plurinacional que fiscaliza la compra y la ejecución financiera. Y los organismos de financiamiento y cooperación técnica.

Aunque existen disposiciones respecto a la articulación institucional y las atribuciones de las instituciones mencionadas son claras (Tabla 5), en la práctica la coordinación interinstitucional presenta una serie de debilidades, que han derivado en conflictos particulares por la falta de articulación entre el INRA, la ABT y los gobiernos municipales y departamentales, tales como:

- **Conflictos por sobreposición de derechos, resultado de competencias sobrepuestas entre el INRA y la alcaldía.** El caso de la comunidad Yacuses (municipio Puerto Suarez) del departamento de Santa Cruz, donde 300 ha saneadas de propiedad colectiva –rural- se sobreponen con 8.400 m2 de una propiedad privada del radio urbano reconocida por la alcaldía.

- **Conflictos con las alcaldías por demandas de los nuevos asentamientos.** El caso de los municipios San Javier y Concepción, donde las alcaldías no pueden resolver la dotación de servicios básicos que demandan los nuevos asentamientos a quienes el INRA dotó de tierras, porque no figuran en el Plan Operativo Anual –mecanismo a través del cual el Estado destina recursos a los municipios.
- **Conflictos en reservas forestales por el avance de los nuevos asentamientos.** El caso de la Reserva El Choré, donde no existe un control efectivo del avance de estos asentamientos por la débil articulación entre la ABT, el INRA y el gobierno departamental de Santa Cruz. La presión antrópica en la reserva está afectando tanto a la disponibilidad del recurso forestal, como los servicios ecosistémicos que brinda al departamento.
- **Conflictos por la no coordinación para aplicar o fortalecer los planes de Uso de Suelo (PLUS) y los planes municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT),** herramientas que deben considerarse al momento de llevar adelante los procesos de saneamiento en los municipios. La limitada coordinación no facilita la gestión que pudiesen desarrollar los gobiernos autónomos departamentales o municipios en los recortes que se declaren como tierras fiscales No Disponibles, las que dentro del PLUS o PMOT se ha identificado con un alto valor hídrico, de biodiversidad, con potencial para turismo, o que tengan potencial para ser declaradas áreas protegidas sea ya departamentales o municipales.
- **Conflictos por el limitado flujo de información y coordinación interinstitucional del INRA con los demás actores como el SERNAP.** La escasa coordinación que existe actualmente ha conllevado algunos inconvenientes en el saneamiento, ejemplo: la afectación de límites en áreas protegidas como en el caso del Amboro.

**Tabla 5. Instituciones vinculadas al Instituto Nacional de Reforma Agraria – INRA**

INSTITUCIÓN	MISIÓN y/o VISIÓN	OBJETIVOS O LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ATRIBUCIONES
<b>Viceministerio de Tierras</b>	<b>Misión:</b> Poner en marcha el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la recuperación de tierras fiscales, reposicionando la tenencia de tierras equitativamente a través de proyectos de consolidación de comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas en articulación con asentamientos productivos.</li> <li>Transparentar y viabilizar el proceso de saneamiento velando por la regularidad en su ejecución, en función a las denuncias o vicios de irregularidades identificadas.</li> <li>Viabilizar regularización del derecho propietario sobre las TIOCs de tierras altas y bajas, a través de informes técnicos y los PGT.</li> <li>Socializar la reconducción comunitaria de la Reforma Agraria.</li> </ul>	<p>Definir e implementar políticas para promover, facilitar, normar y articular el desarrollo rural integral agropecuario, forestal, acuícola y de la coca, de forma sustentable.</p> <p><b>Nota:</b> En la actual estructura orgánica y de funciones no figura la temática de Gestión Territorial Indígena a pesar que en gestiones anteriores el VT contaba en su estructura con la Unidad de Gestión Territorial Indígena en estrecha coordinación con la Unidad de Tierras Comunitarias de Origen. El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, el Viceministerio de Tierras y el INRA deben coordinar las acciones pertinentes para que el VT incorpore en su estructura funcional una Unidad o asigne un responsable que se encargue del tema territorial indígena.</p>
<b>Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT)</b>	<b>Misión:</b> Ejercer el gobierno de los bosques y tierras: promoviendo, regulando, fiscalizando y controlando las actividades humanas, promoviendo el desarrollo y manejo integral sustentable, en beneficio del pueblo boliviano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover sistemas de desarrollo integral sustentables en los bosques y tierras, respetando los derechos e identidades culturales de los pueblos y naciones que viven y trabajan en los bosques y área rural de Bolivia, en concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los preceptos de la Constitución Política del Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Control, supervisión y regulación de los sectores Forestal y Agrario.</li> <li>Reglamenta, Norma y emite Directrices Técnicas que regulan el uso sustentable de los recursos forestales maderables y no maderables.</li> <li>Promueve procesos de manejo, aprovechamiento y conservación integral y sustentable de los recursos del bosque, mediante el fomento de la producción, transformación y gestión territorial.</li> <li>Ejecuta el Plan de Acción Nacional Forestal</li> </ul>
<b>Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas (DGBAP)</b>	<b>Misión:</b> Contribuir en la gestión de la biodiversidad, promoviendo la participación social, estimulando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar e implementar modelos de gestión territorial regionalizada del ambiente y los recursos naturales en sistemas de vida identificados, promoviendo la articulación de los diferentes niveles de gobierno y sectores para una gestión integral.</li> <li>Promover procesos de aprovechamiento sustentable de los componentes de los sistemas de vida, asegurando su integridad y capacidad de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar la gestión y custodia de los recursos de vida silvestre de los pueblos y comunidades indígenas.</li> <li>Promover, diseñar y aprobar normas técnicas, programas y proyectos de aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y el biocomercio.</li> <li>Formular y ejecutar políticas y normas para la protección y preservación de la vida silvestre, [...].</li> <li>Coadyuvar, coordinar la formulación e implementación de</li> </ul>

INSTITUCIÓN	MISIÓN y/o VISIÓN	OBJETIVOS O LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ATRIBUCIONES
		<p>regeneración en articulación con los actores productivos públicos, privados y comunitarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar acciones de conservación de los componentes de la Madre Tierras para mantener la sustentabilidad, que permita el acceso equitativo actual y futuro a los medios de vida.</li> <li>Fortalecer las capacidades del VMACCGDF para el manejo y la gestión territorial integral de los sistemas de vida, a través del desarrollo de competencias laborales, tecnológicas, sistemas de monitoreo y evaluación y condiciones logísticas.</li> </ul>	<p>normas políticas para AP, corredores de biodiversidad [...] e impulsar el desarrollo económico de las poblaciones vinculadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la conservación y recuperación de especies, germoplasma forestal [...].</li> <li>Ejercer tuición, control, supervisión orgánica y administrativa del SERNAP y otras entidades relacionadas.</li> <li>Efectuar el seguimiento de la agenda internacional sobre medio ambiente, cambios climáticos, recursos renovables y biodiversidad.</li> <li>Coordinar con las diferentes instancias competentes la planificación territorial y aprovechamiento de los recursos forestales y de la biodiversidad.</li> </ul>
<b>Dirección General de Gestión y Desarrollo Forestal (DGGDF)</b>	<p><b>Misión:</b> Articular, gestar y promover políticas, planes, programas, proyectos y acciones para desarrollar la implementación de una nueva estrategia de aprovechamiento de los recursos forestales, bajo una perspectiva comunitaria e integral del bosque.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dirigir, supervisar y coordinar las actividades técnicas, operativas, administrativas de la Dirección General de Gestión y Desarrollo Forestal.</li> <li>Ejecutar los reglamentos, instructivos, circulares y órdenes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo e implementación de políticas, planes y estrategias para la conservación y manejo integral y sustentable de los bosques.</li> <li>Mecanismos de regulación, monitoreo y control de bosques.</li> <li>Promoción de procesos de análisis e investigación científica de los recursos forestales.</li> </ul>
<b>Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP)</b>	<p><b>Misión:</b> Coordinar la gestión de las APs para consolidar un desarrollo integral del SNAP; administrar las AP de interés nacional, de acuerdo a su categoría de manejo; contribuir e impulsar la conservación del patrimonio natural y cultural del país a través del SNAP; y promover el desarrollo local, regional y nacional a partir de las APs.</p>	<p><b>Objetivos:</b> Conservar el patrimonio natural y cultural de las APs y su entorno y contribuir al desarrollo económico social sostenible: local, regional y nacional.</p> <p><b>Estrategias:</b> Preservación y conservación de la diversidad biológica y cultural; desarrollo económico social sostenible; gestión de financiamiento sostenible; participación social en la gestión de las APs; fortalecimiento de las capacidades de gestión de actores relevantes; vinculación al contexto político, administrativo, institucional territorial e internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proponer normas y políticas para la gestión integral de las áreas protegidas que conforman el SNAP.</li> <li>Planificar, administrar y fiscalizar el manejo integral de las AP de carácter nacional.</li> <li>Garantizar la conservación de la biodiversidad y valores de interés científico, histórico, económico y social.</li> <li>Normar y regular las actividades de las áreas protegidas del SNAP de acuerdo a sus categorías, zonificación y reglamentación.</li> <li>Promocionar protección y conservación de los recursos naturales, la investigación científica, educativa [...].</li> </ul>
<b>Tribunal Agroambiental y</b>	<p><b>Misión:</b> El Tribunal Agroambiental y los Juzgados Agroambientales son responsables de impartir justicia</p>	<p><b>Objetivo:</b> Administrar e impartir justicia en aquellas materias agropecuarias, ambientales que no</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resolver los recursos de casación y nulidad en las acciones reales agrarias, forestales, ambientales, de aguas, derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales</li> </ul>

INSTITUCIÓN	MISIÓN y/o VISIÓN	OBJETIVOS O LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ATRIBUCIONES
<b>los Juzgados Agroambientales</b>	especializada en materia agraria, forestal, pecuaria, ambiental, aguas y biodiversidad, sobre la base de los principios de función social, integralidad, inmediatez, sustentabilidad, e interculturalidad, comprometidos con la protección de los derechos de las bolivianas, los bolivianos y de la Madre Tierra, a través de la vigencia plena e irrestricta de la Constitución Política del Estado y las Leyes vigentes.	sean competencia de Autoridades administrativas.	<p>renovables, hídricos, forestales y de la biodiversidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demandas sobre actos que atenten contra la fauna, la flora, el agua y el medio ambiente.</li> <li>• Demandas sobre prácticas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies o animales.</li> <li>• Conocer y resolver en única instancia las demandas de nulidad y anulabilidad de títulos ejecutoriales.</li> <li>• Conocer y resolver en única instancia los procesos contencioso administrativos que resulten de los contratos, negociaciones, autorizaciones, otorgación, distribución y redistribución de derechos de aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y de los demás actos y resoluciones administrativas.</li> <li>• Organizar los juzgados agroambientales</li> </ul>

Fuente: Elaboración Samiri ProGea.



### 3.3.4 Tribunal Agroambiental para resolución de conflictos<sup>12</sup>

El enfoque de la Constitución Política del Estado que ha incorporado la temática ambiental, ha derivado a la estructuración de la jurisdicción agro-ambiental como la potestad que tiene el Estado Plurinacional para administrar e impartir justicia en aquellas materias agropecuarias, ambientales que no sean competencia de Autoridades administrativas. La jurisdicción agroambiental forma parte del órgano judicial y está ejercida por el Tribunal Agroambiental máximo Tribunal especializado en esta jurisdicción (Ley N° 025 de 24 de junio de 2010). Esta entidad actúa en coordinación y cooperación con las jurisdicciones ordinaria, especializadas y jurisdicción indígena originaria campesina.

El Tribunal Agroambiental y los Juzgados Agroambientales imparten justicia especializada en materia agraria, forestal, pecuaria, ambiental, aguas y biodiversidad, sobre la base de los principios de función social, integralidad, inmediatez, sustentabilidad, e interculturalidad, comprometidos con la protección de los derechos de las bolivianas, los bolivianos y de la madre tierra, a través de la vigencia plena e irrestricta de la Constitución Política del Estado y las Leyes vigentes. Ejerce sus funciones de manera conjunta con la Jurisdicción Ordinaria, Especializada e Indígena Originaria Campesina.

El Tribunal Agroambiental para fortalecer sus acciones institucionales, requiere desarrollar iniciativas y proyectos con el propósito de tener una mayor proximidad social y gestión de calidad. Uno de los retos es que la Jurisdicción Agroambiental se constituya en un referente del cambio de la Justicia en Bolivia, para ello requiere potenciar el liderazgo, construir un modelo de gestión por audiencias, ampliar la presencia a nivel nacional. Si bien el alcance del PST-II no está direccionado a financiar el fortalecimiento institucional del Tribunal, se considera importante potenciar la capacidad del personal de dicha entidad mediante la capacitación de su personal en temas ambientales, más aún que atienden los casos en audiencias de “oralidad” orientado a agilizar los procesos obligando a depender menos de los textos escritos. Contribuirá a que desarrollen guías y procedimiento de actuación estandarizados, así como al diseño de sistemas de evaluación y de calidad.

Con la implementación de un nuevo modelo de gestión judicial en audiencias uno de ellos la oralidad, práctica y tradición de la justicia indígena originaria campesina, se podría se agilizar la resolución del conflicto, la reparación, la pacificación en la comunidad, la inmediatez, la simplicidad y la intervención de las personas protagonistas del conflicto. Implicará unificar criterios de cómo deben ser atendidos los conflictos en su diferentes niveles: comunal, administrativo INRA – VT, y Tribunal Agroambiental.

Es importante, además, que se apliquen métodos alternos de resolución de conflictos, como herramienta de resolución práctica a las controversias y para que solamente lleguen al proceso judicial los casos graves o complejos que no se han podido solucionar de forma sencilla y que requieren de la intervención del juez o jueza. Existen casos que se deben atender luego de que las partes acuden una vez que se han agotado instancias menos formales como las Autoridades indígenas, originarias, campesinas, las que por no contar con las suficientes destrezas no consiguen que las partes resuelvan el problema.

---

<sup>12</sup> PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DE LA JURISDICCIÓN AGROAMBIENTAL 2015 – 2020. Órgano Judicial de Bolivia. Tribunal Agroambiental.

La Jurisdicción Agroambiental, en la práctica sea convertido en el puente entre la Jurisdicción indígena, originaria, campesina y la Jurisdicción Ordinaria, el juez agroambiental, goza de una legitimidad bastante grande entre los comunarios y pobladores, quienes acuden a ellos para poder dirimir casos que los representantes y autoridades de las comunidades no pueden resolver, sobre todo cuando muchas de estas autoridades no tienen conocimiento en técnicas de negociación, conciliación o solución pacífica del conflicto, por ello la coexistencia de ambas autoridades ha logrado que se pueda trabajar al unísono, respetando cada una de las jurisdicciones su espacio y formas de impartir justicia, en razón a la complementariedad de ambos en la resolución efectiva del conflicto.

### **3.4 Políticas, Planes y Programas Vinculados al Saneamiento y Titulación**

La Constitución de la República, establece El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos (Art. 306). El Vivir Bien está concebido como una visión que nace de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, que trasciende al resto de la sociedad boliviana. La Ley N° 300, Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien en el Artículo 5, Numeral 2 define que “El Vivir Bien es el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas [...]”. Para alcanzarlo requiere la integración armoniosa de las dimensiones sociales, culturales, políticas, económicas, ecológicas y las afectivas, para permitir el encuentro entre el conjunto de seres, componentes y recursos de la Madre Tierra.

Los mandatos constitucionales y de la Ley Marco de la Madre Tierra son los instrumentos nacionales referentes para la formulación de la legislación boliviana, la definición de políticas y la estructuración de planes y programas (Tablas: 6, 7 y 8) con el propósito de que todos ellos contribuyan a alcanzar el “Vivir Bien”.

Los Planes y Programas que impulsa el GOB, por el alcance que tiene y por la importancia que revisten en términos sociales, ambientales y económicos, deberían formar parte de la agenda de socialización mantiene el INRA durante los eventos de entrega de títulos. Implicará, coordinar con las entidades responsables para participen con información durante los eventos.

**Tabla 6. Políticas Públicas**

Políticas	Descripción	Implicancias para el desarrollo del programa
Pacto Social de los Bosques (Reunión celebrada en noviembre del 2015 en Santa Cruz de la Sierra)	Es una alianza público-privada que deriva en un PACTO SOCIAL, que busca por medio de una alianza estratégica incluir a todos los actores de la cadena forestal boliviana con la finalidad de involucrarlos y comprometerlos con las políticas públicas del Estado para beneficio del sector. El PACTO SOCIAL se constituye en el mecanismo para delinear políticas públicas de manera participativa desde abajo hacia arriba y así lograr el “empoderamiento” de la sociedad.	Actualmente en las verificaciones de la Función Económica Social (FES) en campo no se da el reconocimiento de la FES que cumplen las plantaciones forestales comerciales. Este aspecto debe reglamentarse en los otros usos que establece la FES (Conservación de la biodiversidad, investigación, turismo, forestales)
Política de ampliación de la frontera agropecuaria (Cumbre del agro: “Sembrando Bolivia”)	En fecha 9 de enero de 2015 el Gobierno y los empresarios del sector agropecuario del país definieron realizar la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia”, con el objetivo de relanzar al sector agropecuario de Bolivia con miras a hacer frente a la baja del precio de crudo y sostener el crecimiento económico del país, cuya economía depende en un 70% de los hidrocarburos y minerales. Fruto de esta directiva política y la realización de dicha Cumbre, en fecha 21 de abril de 2015 se aprobó la Ley N°740 de Ampliación del plazo de verificación de la Función Económica Social (FES) de 2 a 5 años y la Ley N° 741 de Autorización de Desmontes hasta 20 hectáreas para Pequeñas Propiedades y Propiedades Comunitarias o Colectivas para Actividades Agrícolas y Pecuarias. Ambas normativas respaldan la decisión de ampliar la frontera agropecuaria de Bolivia en 8 millones de hectáreas hasta el año 2025.	Algunas de las conclusiones de la Cumbre “Sembrando Bolivia” fueron las siguientes: Incremento de 300.000 hectáreas de pasturas para ganadería en la Chiquitanía, 200.000 hectáreas para el Chaco, 70.000 hectáreas para Pando y 345.000 de nuevas hectáreas de pasturas para Beni. En lo que se refiere al incremento en la producción de algunos cereales se definió incrementar a una proyección de 900.000 toneladas métricas de arroz, así como incrementar el rendimiento de soya de 2.2 toneladas métricas a 2.5 TM por hectárea. Esta política puede derivar en un incremento de la deforestación y el cambio de uso de suelo en áreas en tierras bajas de Bolivia donde se desarrollará el Programa de Saneamiento y Titulación.
Política pública departamental de mitigación y adaptación al cambio climático (Santa Cruz)	La política pública Departamental de mitigación y adaptación a los cambios climáticos tiene como objetivo resguardar el patrimonio ambiental de Santa Cruz, otorgar protección efectiva a los bosques, recursos hídricos y generar oportunidades económicas por los esfuerzos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en actividades industriales, agrícolas, ganaderas y forestales.	Esta política prevé un manejo sostenible de los recursos naturales en el departamento de Santa Cruz como medida de adaptación y mitigación al Cambio Climático, además de la generación de oportunidades económicas como reconocimiento de los esfuerzos de reducción de emisiones en actividades agrícolas, ganaderas y forestales, actividades que pueden estar dentro del programa de saneamiento y titulación de tierras.

**Tabla 7. Planes Oficiales**

Planes	Descripción	Implicancias para el desarrollo del programa
Plan Nacional de Cuencas (PNC) ( <a href="http://www.cuencasbolivia.org/">http://www.cuencasbolivia.org/</a> )	El Plan Nacional de Cuencas (PNC) se constituye en un instrumento que promueve alianzas estratégicas para la implementación de diferentes modalidades de Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH) y Manejo Integral de Cuencas (MIC) en cuencas de Bolivia y Transfronterizas. Las nuevas modalidades de GIRH y MIC se desarrollarán sobre la base de los principios de gestión social, participación local de articulación y concertación de diferentes usos del agua y organización de usuarios actores de una cuenca o sub cuenca.	En lo referido al programa de saneamiento y titulación de tierras este plan contempla acciones de GIRH y MIC en diferentes cuencas de Bolivia e inclusive en cuencas transfronterizas como la del Plata y Amazónica, las que entran dentro del presente programa.
Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien	La Agenda Patriótica 2025, constituye el Plan General de Desarrollo Económico y Social del Estado Plurinacional de Bolivia, que orienta la formulación del Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016 - 2020 (PDES), al cual deben articularse los planes de mediano y corto plazo en el país. El PDES establece los lineamientos generales para el desarrollo integral del país en el horizonte del Vivir Bien, bajo los cuales se deberá enmarcar el accionar de los actores públicos, privados y comunitarios en general.	Cualquier plan o proyecto que se vaya a desarrollar en el país debe articularse a los objetivos estrategias y metas que están definidos en el PDES, por lo tanto, tiene implicancia en el programa de saneamiento y titulación de tierras también.
Plan de Ocupación Territorial de Santa Cruz	Este plan plantea alcanzar el desarrollo integral del departamento, a través de un sistema de centros urbanos, de redes de comunicación que estructuren el territorio, la consolidación de la economía en concordancia con las potencialidades de cada subregión, mediante un adecuado uso del suelo.	Este Plan es complementario al Plan Departamental de Ocupación Territorial y busca el desarrollo integral por medio de un adecuado uso del suelo en una de las áreas de acción del programa de saneamiento y titulación de tierras que es el Departamento de Santa Cruz. Este Plan puede ser de apoyo para reforzar las potencialidades y vocaciones de las distintas regiones y el uso del suelo donde se llevará la verificación de la FES.

Plan Departamental de Ordenamiento Territorial (Santa Cruz)	El Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz ha elaborado el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial (PDOT). Este Plan está concebido como un instrumento regulador para el uso apropiado de los recursos naturales en las distintas regiones del Departamento, orienta una ocupación ordenada del territorio en las actividades; humanas, económicas así como la dotación de infraestructura social y productiva en el marco del Desarrollo Sostenible. El Plan Departamental de Ordenamiento Territorial es un instrumento técnico-normativo que conlleva al diseño de políticas públicas a través de sus instrumentos que se constituyen de carácter normativo y regulador del uso del suelo (PLUS) y orientador de la ocupación del territorio (POT).	Este Plan tiene carácter normativo y regulador del Plan de Uso de Suelo (PLUS) del Departamento de Santa Cruz y tiene un carácter de aplicabilidad departamental, por lo tanto incide en el área del programa de saneamiento y titulación de tierras. Este plan debe ser tomado en cuenta por el INRA al momento de la verificación de la FES en campo.
-------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Tabla 8. Programas Nacionales y Departamental de Santa Cruz**

Programas	Descripción	Implicancias para el desarrollo del programa
Adscripción de iniciativas al Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra. (Responsable: Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra)	El Mecanismo tiene el objetivo de promover el manejo integral y el aprovechamiento sustentable de los bosques y los sistemas de vida de la Madre Tierra, la conservación, protección y restauración de los sistemas de vida, de la biodiversidad y las funciones ambientales, facilitando usos más óptimos del suelo a través del desarrollo de sistemas productivos sustentables, incluyendo agropecuarios y forestales, para enfrentar las causas y reducir la deforestación y degradación forestal, en un contexto de mitigación y adaptación al cambio climático.	Es importante llevar a cabo una actualización de las experiencias e iniciativas adscritas y que se están adscribiendo al Mecanismo Conjunto en las distintas áreas de acción del programa de saneamiento y titulación, para que de esta manera, el INRA cuente con una base de datos actualizada que permita reconocer la Función Económica Social (FES) de estas experiencias que contemplan un manejo integral y sustentable de bosques.
Programa de incentivos por Conservación y Manejo Integral de Bosques de Pando (COMSERBO PANDO) (Responsable: Gobierno Autónomo Departamental de Pando)	Es un programa de incentivos al manejo integral y conservación del bosque, a partir de la generación de acuerdos voluntarios entre los usuarios forestales y/o titulares de derechos de propiedad agraria con bosques y la gobernación de Pando. La finalidad del programa radica en incentivar el manejo integral de los bosques del departamento de Pando y conservar las funciones socioeconómicas, culturales y ecológicas que brinda a nivel local, nacional e internacional.	Este programa tiene el potencial de ser replicado en áreas de vocación forestal donde se prevé desarrollar el programa de saneamiento y titulación, y puede ser de gran utilidad para incentivar a los propietarios de estas áreas a realizar un manejo integral y la conservación de los bosques.
Programa de producción de alimentos y restitución de bosques (Responsable: Autoridad de Control y Fiscalización de	Este programa tiene por finalidad incentivar, en predios que hubieren sido objeto de desmontes sin autorización, la producción de alimentos para garantizar el derecho fundamental a la soberanía y seguridad alimentaria y la restitución de áreas de bosques afectadas, a manera de garantizar la	Varias áreas sujetas al programa de saneamiento y titulación de tierras están inscritas dentro de este programa, en la actualidad casi 1 millón de hectáreas están inscritas a este programa.

Programas	Descripción	Implicancias para el desarrollo del programa
Bosques y Tierras –ABT-)	seguridad alimentaria.	
Programa EMPODERAR (Responsable: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras)	El programa EMPODERAR, es un operador de las políticas públicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien (PND)” aportando a las estrategias: socio comunitario y económico productivo; debido a que se asienta en procesos productivos y de comercialización impulsados por Organizaciones Productivas, basados en valores como equidad, complementariedad, reciprocidad y solidaridad, con el fin de contribuir a mejorar los ingresos y empleo para los pobres de áreas rurales.	Este programa puede ser de beneficio para ayudar a la comercialización de productos agrícolas en las poblaciones rurales, principalmente en las áreas catalogadas como pequeña propiedad dentro del programa de saneamiento y titulación de tierras.
Programa mi ÁRBOL (Responsable: MMAyA)	MI ÁRBOL es una campaña del Programa Nacional de Forestación y Reforestación que tiene como objetivo sensibilizar y promover los valores de conservación de la Madre Tierra, movilizand o a los bolivianos y bolivianas para que sean protagonistas de los procesos de restauración de nuestro medio ambiente a través de la forestación y reforestación. Con esto se quiere generar una conciencia respecto al valor y beneficios que tienen los árboles mediante la acción de plantar uno.	Este programa tiene una visión más de promover la conciencia y educación ambiental de los ciudadanos por medio de la plantación de árboles. No tendría una gran implicancia para el Programa de Saneamiento y Titulación de Tierras dado que no se prevén grandes reforestaciones en áreas que han sufrido degradación del suelo.
Programa MI RIEGO (Responsable: MMAyA)	El objetivo del Programa MI RIEGO, es aumentar el ingreso agropecuario de los hogares rurales beneficiados de una manera sustentable a través de un incremento en la superficie agrícola bajo riego, y de un mejoramiento de la eficiencia en el uso y distribución del agua para fines agropecuarios. El Programa tiene cobertura en 7 departamentos de Bolivia (exceptuando Pando y Beni) con los siguientes componentes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversiones para el desarrollo de riego comunitario (Pre- inversión e Inversión)</li> <li>• Acompañamiento y Asistencia Técnica</li> <li>• Implementación de un sistema único para la gestión integral de los recursos hídricos</li> </ul>	Este programa tiene relación en lo referido al riego para la producción agrícola en áreas donde se desarrollará el programa de saneamiento y titulación de tierras.
Programa MI AGUA (Responsable: MMAyA)	El Programa “MIAGUA” estratégico para el país, se enfoca en: a) Apoyar las estrategias del Gobierno con relación a la reducción de la pobreza y el logro de la soberanía alimentaria del país, a través del incremento de la capacidad productiva de pequeños y medianos productores agrícolas; b) así como en contribuir a mejorar las condiciones de vida y salud de la	Este programa tiene relación en lo referido al riego para la producción agrícola en áreas donde se desarrollará el programa de saneamiento y titulación de tierras.

Programas	Descripción	Implicancias para el desarrollo del programa
	<p>población a través del incremento del acceso y de la calidad en la provisión del servicio de agua potable y saneamiento en el territorio nacional. El Programa MIAGUA se caracteriza por atender principalmente pequeñas comunidades con necesidades básicas en agua para consumo humano y riego; bajo este esquema se han desarrollado varios mecanismos de inversión, normativa legal y técnica para la implementación de programas intensivos en agua potable, saneamiento y riego, destinado a lograr un incremento acelerado en la cobertura de los servicios.</p>	
<p>ACCESOS: Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia (Responsable: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras)</p>	<p>El Programa ACCESOS fortalece las capacidades para la recuperación y manejo de recursos naturales, incremento de los ingresos económicos, ahorro y la previsión de riesgos familiares de las comunidades rurales indígenas, originarias y campesinas en el área de acción del programa, del Estado Plurinacional de Bolivia en función del Vivir Bien.</p>	<p>Este programa puede involucrar pequeñas propiedades en áreas campesinas dentro del área de acción del programa de saneamiento y titulación de tierras.</p>

### *Seguro Agrario Universal*

Con el propósito de precautelar a los pequeños campesinos que están en la línea de pobreza, la Ley Nº 144 de la **Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria** publicada el 26 de junio de 2011, en el Artículo 5 señala entre sus ejes temáticos al Seguro Agrario Universal, mientras que el Artículo 12 establece como Políticas de Estado, entre otras, el garantizar la provisión de alimentos a la población. El Parágrafo I del Artículo 30 de la citada Ley, crea el Seguro Agrario Universal “Pachamama”, con la finalidad de asegurar la producción agraria afectada por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres naturales adversos. En el reglamento al Seguro Agrario, Decreto Supremo No. 0942, señala que este se implementará en aquellos Municipios con mayores niveles de extrema pobreza.

El Seguro Agrario Universal indemniza a pequeños productores por la pérdida de cultivos de avena, cebada, haba, maíz, papa, quinua, trigo, yuca y al frejol, productos que son considerados de autoconsumo de los productores del oriente, valles, cabecera de valles y del altiplano; pero que también aportan a la alimentación de sus animales y al mercado interno. Este Seguro Agrario tiene cuatro años de implementación. La cobertura llega a siete departamentos - La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz y Chuquisaca-. Se enfoca en municipios con línea de pobreza mayor al 50%. Los pequeños productores del país pueden acceder al seguro agrario de forma gratuita. El INSA asegura hasta 3 hectáreas de cultivos por familia productora, por tratarse de pequeños productores. El seguro se financia en su totalidad con recursos del Tesoro General del Estado.



## 4 CONTEXTO SOCIAL

A partir de 1996 en Bolivia se viene realizando un importante proceso de regularización de la propiedad agraria, en el marco de la Ley N° 1715 que crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), posteriormente reformada con la Ley 3545 de la Recondición de la Reforma Agraria. Este proceso de regularización del derecho propietario sobre la tierra y los bosques se ha cumplido en más del 70% de la superficie del país, con especial enfoque en las tierras bajas. Hasta finales del año 2010 una importante superficie se ha titulado a favor de grupos y pueblos Indígenas Originarios Campesinos (TIOC).

### 4.1 Aspectos Socio Económicos

En Bolivia, en términos generales, se consideran dos grandes regiones: tierras altas y tierras bajas. Las tierras altas o región occidental del país, está conformada por dos ecoregiones, altiplano y valles, aunque en su interior existen más pisos ecológicos. En términos de extensión, el altiplano y los valles representan el 37% del territorio nacional y demográficamente concentran el 70% de la población - urbana y rural. Según el censo de 2012, el área rural de tierras altas concentra al 82% (2.680.978 habitantes) de la población rural boliviana, mostrando una predominancia demográfica respecto a tierras bajas (Tabla 9). Esta región presenta a dos de los pueblos indígena campesinos étnicamente mayoritarios (quechuas y aymaras), además de un tercero minoritario (Urus).

El restante 63% de la extensión territorial corresponde a tierras bajas, caracterizada por condiciones ambientales diferentes al occidente -mayor vegetación y humedad-, que condicionan la presencia de una variedad de ecosistemas agrupados en tres ecoregiones principales, Amazonía, Chaco y Chiquitanía. Según el censo 2012, esta región concentra el 30% (3.028.012 habitantes) de la población nacional, un incremento importante en los últimos 60 años. El área rural de tierras bajas también se caracteriza por la presencia de 33 pueblos indígenas y de campesinos provenientes del occidente del país que, en conjunto, representan el 18% (589.916 habitantes) de la población rural nacional (Tabla 9).

**Tabla 9. Población nacional y perfil de pobreza por ecoregión en Bolivia**

CATEGORÍAS	ALTIPLANO		VALLES		LLANOS		TOTAL GENERAL
	Número	%	Número	%	Número	%	
Número de Municipios	86	25,4	178	52,5	75	22,1	339
Población total	1.908.528	19,0	5.123.316	51,0	3.028.012	30,0	10.059.856
Población pobre en Bolivia	974.233	51,0	2.385.387	46,6	1.116.503	38,3	4.520.123 (44,9%)
Población urbana	1.287.594	19,0	3.063.272	45,1	2.438.096	35,9	6.788.962
Población urbana pobre	481.435	37,4	906.409	29,6	794.047	32,6	2.181.892 (32,1%)
Población rural	620.934	19,0	2.060.044	63,0	589.916	18,0	3.270.894
Población rural pobre	492.798	79,4	1.478.977	71,8	366.455	62,1	2.338.231 (71,5%)

Fuente: Elaboración Samiri ProGea con base en Censo Población de 2012.

De acuerdo al censo 2012, el 44,9% de la población en Bolivia es pobre, el 29,9% está en el umbral de la pobreza y solo el 25,2% tendría las necesidades básicas satisfechas. En el área urbana el 32,1% de la población es pobre, mientras que en el área rural alcanza el 71,5% de la población (Tabla 9). Los sectores más deprimidos se ubican en las áreas rurales del altiplano (79,4%) y los valles (71,8%), que son las regiones con mayor presencia de agricultura campesina e indígena. En tierras bajas la pobreza afecta al 62,1% de su población, que corresponde al área rural. Otra variable asociada con la pobreza

es el origen étnico, según el INE (2014) en promedio el 70% de los indígenas es pobre, el 20% estaría en el umbral de la pobreza y sólo un 10% tendría las necesidades básicas satisfechas.

Como parte de los datos socioeconómicos, para los departamentos de La Paz y Santa Cruz –áreas definidas para el desarrollo de la EASE- se presentan datos del Censo Agropecuario 2013 respecto a las UPAs<sup>13</sup> (Tabla 10; mayor detalle en el Anexo 6 - Tablas 6.1 y 6.2), definida como “todo terreno o parcela, conjunto de terrenos o parcelas, utilizadas total o parcialmente para actividades agropecuarias, conducidos como una unidad económica por un productor, sin distinción de tamaño, régimen de tenencia o condición jurídica” (INE, 2013). Estos datos muestran la superficie promedio por UPA en cada municipio, pero no contemplan las capacidades productivas de las mismas, que puedan ser ganaderas o agrícolas –generalmente las UPAs de mayor extensión son áreas ganaderas, mientras que las áreas de menor extensión están avocadas a la agricultura.

**Tabla 10. Datos socioeconómicos por UPAs en los departamentos de La Paz y Santa Cruz**

ZONA AGROPRODUCTIVA/ DEPARTAMENTO	NÚMERO MUNICIPIOS	NÚMERO COMUNIDADES	NÚMERO UPAS	SUP. PROM. MAX DE UPA (HA)	SUP. PROM. MIN. DE UPA (HA)
<b>LA PAZ</b>					
Altiplano	49	2.102	132.525	305,89 (Mun. Charaña)	0,09 (Mun. Huatajata)
Yungas-Chapare	26	2.355	84.574	22,06 (Mun. Teoponte)	1,06 (Mun. Sorata)
Valles	11	722	28.670	8,46 (Mun. La Paz)	0,99 (Mun. Sapahaqui)
Amazonía	2	112	2.261	178,35 (Mun. Ixiamas)	58,82 (Mun. S. Buena)
<b>SANTA CRUZ</b>					
Chiquitanía-Pantanal	39	2.180	87.981	1.258,28 (Mun. San Rafael)	19,04 (Mun. El Torno)
Valles	11	362	15.446	98,11 (Mun. Postrer)	7,19 (Mun. Saipina)
Chaco	7	306	16.457	414,92 (Mun. Boyuibe)	28,63 (Mun. Camiri)

Fuente: Elaboración Samiri Progea con base en el Censo Agropecuario 2013.

En el departamento de La Paz se identifican cuatro zonas agroproductivas, donde predomina el Altiplano en número de municipios, comunidades y UPAs, seguido por los Yungas-Chapare, los Valles y finalmente la Amazonía. En el departamento de Santa Cruz se identifican tres zonas agroproductivas, donde predomina la Chiquitania-Pantanal, seguida de los Valles y finalmente del Chaco. En un análisis comparativo entre ambos departamentos, el número de UPAs evidencia el alto

<sup>13</sup> La UPA es relevante en cuanto subyacen dos procesos de recolección de datos, el censo comunal y el censo de la UPA, los cuales podrían aportar con información relevante al proceso de saneamiento de tierras. El censo comunal registra información general sobre la comunidad e información específica sobre los productores, las vías de acceso a la comunidad y el acceso a servicios básicos, el rendimiento de diferentes especies ganaderas, los recursos suelo (nivel de erosión y causas, forma de habilitación, métodos de recuperación y conservación), agua (tipos de fuentes o reservorios, contaminación y causas) y aire (contaminación, causas y temporalidad), eventos climáticos que afectaron la actividad agropecuaria, asistencia técnica y servicios, valor del jornal agropecuario para hombres y mujeres, áreas de aprovechamiento forestal maderable y piscicultura.

Mientras que el censo de la UPA, que se aplica al productor, genera información sobre la ubicación geográfica de la UPA y sus características (condición jurídica con relación a la UPA, número de parcelas o tierras y superficie total, forma de acceso y tenencia de las parcelas), las características del productor/a (individual, entidad privada o colectiva, procedencia del productor y pertenencia a una asociación), uso de la tierra, principales usos y prácticas agrícolas, ganadería y aves, fuentes de agua para riego y consumo animal, aprovechamiento forestal maderable y no maderable, caza y pesca, asistencia o apoyo financiero agrícola (acceso a créditos y seguro, fuentes de crédito y destino), infraestructura y tecnología, fuentes de energía y uso de tecnologías para las actividades productivas, sistema de producción (formas tradicionales colectivas, familiares, privadas) y el trabajo en parcelas fuera de la comunidad.

grado de fragmentación de la propiedad agraria en el Altiplano; así como las fuertes diferencias entre superficies promedio máximas y mínimas de UPAs en cada municipio, con excepción de los Valles en el departamento de La Paz, lo cual se relaciona con la actividad productiva –ganadera y agrícola– (Tabla 10; mayor detalle en Anexo 56- Tablas 6.1 y 6.2).

En la Tabla 11 se muestran los indicadores de pobreza de los municipios visitados durante el trabajo de campo. Para el departamento de La Paz el municipio con mayor índice de pobreza es Inquisivi, donde la principal actividad económica es la agricultura. En el departamento de Santa Cruz, el municipio El Puente, con presencia de migrantes de tierras altas, muestra el mayor índice de pobreza, siendo las principales actividades económicas la agricultura, la ganadería y la explotación forestal.

**Tabla 11. Datos socioeconómicos de los municipios visitados en los departamentos de La Paz y Santa Cruz**

MUNICIPIO	POBLACIÓN		LENGUA	ASISTENCIA ESCOLAR (%)		ACTIVIDADES ECONÓMICAS PRINCIPALES	% DE POBLACIÓN EN CONDICIONES DE POBREZA
	Total	Género		Total	Género		
La Paz							
Inquisivi	14.717	H: 53,0 % M: 47,0 %	Castellano, Aymara y Quechua	83,6	H: 52,5 M: 47,5	Agricultura	93,1
Colquiri	19.620	H: 53,9 % M: 46,1 %	Aymara y Castellano	85,1	H: 52,8 M: 47,2	Agricultura, ganadería y minería	74,1
Nazacara de Pacajes	619	H: 53,9 % M: 46,1 %	Aymara y Castellano	84,4	H: 63,1 M: 36,9	Agricultura y ganadería	82,8
Santa Cruz							
Pampa Grande	9.198	H: 52,1 % M: 47,9 %	Castellano y Quechua	81,8	H: 51,0 M: 49,0	Agricultura y ganadería	60,1
Concepción	18.800	H: 53,5 % M: 46,5 %	Castellano y Quechua	86,0	H: 53,4 M: 47,6	Agricultura, ganadería, forestal, comercio y transporte	76,2
Pailón	37.866	H: 52,3 % M: 47,7 %	Castellano, idiomas extranjeros, Quechua y guaraní	73,9	H: 51,1 M: 48,9	Agricultura, ganadería, forestal, comercio y transporte	48,8
Guarayos	27.070	H: 51,8 % M: 48,2 %	Castellano, otros idiomas oficiales y Quechua	84,7	H: 50,5 M: 49,5	Agricultura, ganadería, foresta, comercio y transporte	75,0
El Puente	14.205	H: 56,2 % M: 43,8 %	Castellano y Quechua	79,5	H: 51,9 M: 48,1	Agricultura, ganadería, forestal	84,6
Charagua	32.189	H: 51,9 % M: 49,1 %	Castellano, Guaraní y extranjeros	77,4	H: 52,8 M: 47,2	Agricultura y ganadería	70,4

Fuente: Elaboración Samiri ProGea con información del INE, 2012.

En las zonas visitadas también se observa el alto grado de fragmentación de la propiedad agraria en el Altiplano y los Valles del departamento de La Paz, respecto al norte integrado del departamento de Santa Cruz, según el número comunidades y de UPAs y las superficies en hectáreas (Tabla 12). Los municipios de Inquisivi y Colquiri (departamento de La Paz) presentan un mayor número de comunidades y de UPAS respecto a una menor superficie en hectárea por UPA. Mientras que en el

departamento de Santa Cruz, el municipio de Pampa Grande presenta un menor número de comunidades, de UPAs y de superficie en hectárea por UPA.

**Tabla 12. Comparación entre UPA de los municipios visitados en el departamento de La Paz y Santa Cruz**

MUNICIPIO	N° COMUNIDADES	SUPERFICIE TOTAL (HA)	NÚMERO UPA	SUPERFICIE POR UPA (HA)
<b>La Paz</b>				
Copacabana (Cusijata)	33	17.383,43	2.465	0,83
Colquiri	94	102 977,63	3 479	1,96
Inquisivi	143	327 493,08	3 593	5,62
Nazacara de Pacajes	2	2 248,36	70	22,63
<b>Santa Cruz</b>				
Pampa Grande	34	101 180, 75	1 920	33,66
Guarayos	57	920 939,50	2 432	114,22
Charagua	115	7 174 801,69	5 954	226,99
Concepción	84	2 902 207, 40	2 137	252,55

Fuente: Elaboración Samiri ProGea con base en el Censo Agropecuario de 2013 por el INE.

## 4.2 Acceso a y Uso de la Tierra Rural en Bolivia

El acceso y uso de la tierra rural en Bolivia, responden a los contextos y las lógicas socioculturales de los diferentes actores; los cuales, están atravesados por las dinámicas socioeconómicas de las comunidades y su relación con lo local, lo regional y lo nacional. La comprensión de las lógicas y los contextos socioculturales son fundamentales desde dos perspectivas: (a) su transformación, que repercute en la forma de acceder y usar la tierra, como sucede con la transición de un sistema agrícola tradicional integrado hacia un sistema agroindustrial fragmentado y; (b) su traslado, que implica la reproducción de prácticas propias en contextos distintos al lugar de origen, como el caso de las comunidades interculturales altoandinas que habitan en tierras bajas.

### 4.2.1 Mecanismos de Acceso a la tierra

El acceso a la tierra se da por diferentes mecanismos como: la auto identificación a un pueblo indígena, la pertenencia o afiliación a la comunidad, la herencia, la unión conyugal, el arriendo, la compra venta y la dotación de tierras.

La **pertenencia y autoidentificación a un pueblo indígena**, se constituye en un mecanismo político de los pueblos indígenas para el reconocimiento de sus derechos territoriales, que emerge a partir del reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen. A partir de 1996, el proceso de demanda territorial de los Pueblos Indígenas implicó la comprobación de su identidad étnica bajo criterios establecidos por el desaparecido Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios – VAIPO y la realización de Estudios de Necesidades Espaciales para definir las superficie real que requerían los pueblos. Este mecanismo, que en primera instancia fue ancestral y se convirtió en político por las exigencias del Estado, derivó en conflictos interétnicos en algunos lugares del país. Como el caso de la TCO Lecos de Apolo en el departamento de La Paz, donde comunidades campesinas e indígenas - autoidentificadas a partir de 1997- entraron en confrontación por el territorio.

La **pertenencia a una comunidad**, es parte de las formas tradicionales de las comunidades indígena originarias y se da a partir del padrón o lista de familias que conformaron la comunidad. En muchos

casos se mantiene el “padroncillo colonial” o lista de comunarios que compraron la tierra a la Corona Española, asumiendo una serie de responsabilidades y compromisos con la comunidad -el ejercicio de cargos, el alferazgo y otros-, que son parte de las estructuras sociales que permiten a las familias acceder y mantener la tenencia sobre la tierra. Existe también la figura de los “**agregados**”, que sin haber nacido en la comunidad, son considerados parte de la misma, cumpliendo los “usos y costumbres” para acceder a parcelas de cultivo.

La **afiliación a la comunidad**, es un mecanismo político y social de cohesión que predomina a partir de la Reforma Agraria de 1953 en las conformadas comunidades campesinas, por la inserción de la figura sindical en sus modos de organización. Este mecanismo, al igual que la pertenencia a una comunidad, implica el cumplimiento de las funciones sociales y económicas con la comunidad a la que se afilia. La afiliación se vincula con la **unión conyugal** cuando el hombre y la mujer pertenecen a diferentes comunidades y, una vez que se unen, deben decidir a cuál comunidad se afiliarán; esta decisión está influenciada por la virilocalidad y por las funciones sociales y económicas que se deben cumplir, lo cual solo es posible en una de las comunidades. Actualmente, es la forma predominante en las comunidades campesinas e interculturales del país.

Otro mecanismo es la **herencia**, que predomina en la pequeña propiedad y es resultado de la **dotación gratuita** de tierras entre 1953 y 1993 a las comunidades de ex hacienda y a las familias que colonizaron tierras fiscales en ese período. Este mecanismo se ha visto envuelto en una serie de inconvenientes por la desactualización de los derechos otorgados durante la primera etapa de la Reforma Agraria, debido a la inexistencia de un catastro rural, la ineficiente gestión institucional y la falta de ordenación jurídica antes de 1993; tales como la presentación de documentos poco claros (ventas ficticias entre padres e hijos, testamentos escritos sin la norma vigente, certificados otorgados por la organización comunal) por parte de los herederos para justificar la tenencia de la tierra.

Estos documentos, que pocas veces observan nociones de indivisibilidad o equidad de género, han generado el fraccionamiento de la pequeña propiedad y el reconocimiento preferente de los hombres como dueños de la tierra. Asimismo, la ocupación amparada en una ambigua situación de herederos, origina que la propiedad se encuentre en constante disputa entre familiares interesados en la misma tierra.

Existen otras figuras, resultado de acuerdos intrafamiliares o interfamiliares, como **el arriendo o “al partir”**, que son formas de acceso temporal a cambio de la fuerza de trabajo, o de compartir los gastos de la producción agrícola (“yo pongo la tierra y tú la semilla”). Este mecanismo se da en menor proporción respecto a los otros.

La **compra y venta** de tierra, es un mecanismo que se da generalmente entre propietarios individuales pequeños, medianos o grandes. En las comunidades tradicionales, esta figura estaba mal vista porque permitía la incorporación de personas ajenas en una tierra que estaba reservada para miembros de la comunidad. En los últimos 10 años, la compra y venta de pequeñas propiedades incrementó significativamente a causa de la escasez de tierras disponibles para su distribución o redistribución, sobre todo en las áreas de asentamientos campesinos e interculturales, donde las mismas organizaciones sindicales se encargan de autenticar las compras.

En la zona del altiplano y los valles, este mecanismo es menos frecuente debido a las restricciones que algunas organizaciones sociales imponen, como la prohibición tácita de vender tierras; sin embargo, también ha incrementado en los últimos años. Para regular esta vía, el 2008 se creó el

Registro de Transferencias de la Propiedad Agraria, instancia gubernamental ligada al Sistema de Catastro Rural.

La **dotación de tierras por parte del Estado**, es un mecanismo exclusivo para comunidades indígenas, campesinas y originarias (Disposición Transitoria Décimo Primera de la Ley INRA, 1996). El procedimiento está a cargo del INRA que, luego de concluir el saneamiento en una determinada zona, identifica las tierras fiscales disponibles para su distribución; datos que son remitidos a la ABT para que se establezca la aptitud de uso del suelo. Los resultados son sometidos a juicio de la Comisión Agraria Nacional, que emite la resolución de aprobación, para regresar a la Dirección Nacional del INRA que formula la "Resolución de distribución de tierras".

Esta Resolución es publicada para que los interesados puedan apersonarse y formalizar su solicitud previa inscripción en el "Registro Único de Beneficiarios", unidad encargada de registrar, verificar y/o depurar la lista de miembros de las comunidades solicitantes. Esta repartición tiene la facultad de seleccionar a los beneficiarios respetando las preferencias legales, el aval de las organizaciones sociales y la aprobación de las instancias estatales departamentales relacionadas. Después de aprobado el "Programa de Asentamientos Humanos" el director nacional autoriza el asentamiento y emite la "Resolución de Dotación y Titulación de Tierras" en favor de los nuevos propietarios (Art. 117, Ley INRA 1715 de 1996).

En la práctica, los asentamientos muy pocas veces se realizan conforme a la ley. En la mayoría de los casos, se trata de colonizaciones espontáneas que frecuentemente transgreden los espacios reservados a parques nacionales y reservas forestales. En el mejor de los casos son desplazamientos dirigidos por el Estado, pero sin una planificación a largo plazo, lo que puede ocasionar el prematuro abandono de estas zonas por parte de los beneficiarios y el consecuente fracaso de esta acción distributiva

#### 4.2.2 Usos de la Tierra

Un dato importante en el uso de la tierra, es la forma de habilitación de los suelos. Según el Censo Agropecuario de 2013, existen tres tipos de habilitación en Bolivia: con maquinaria, a través del chaqueo y la forma manual; las cuales, presentan diferencias en porcentaje de población tanto a nivel nacional como departamental (Tabla 13). A nivel nacional, la práctica manual duplica en porcentaje (50,8%) a las habilitaciones con maquinaria y por chaqueo.

A nivel departamental, la práctica manual predomina en cinco departamentos, donde Potosí registra el porcentaje más alto (84,3%), seguido por Chuquisaca (62,5%); la habilitación por chaqueo predomina en porcentajes casi iguales en los departamentos de Pando (76,8%) y Beni (70,6%); mientras que la habilitación con maquinaria predominan en los departamentos de Oruro (59,8%) y Santa Cruz (41,2%). En general, un bajo porcentaje de la población no habilita el suelo que posee.

**Tabla 13. Habilitación de los suelos en Bolivia según el Censo Agropecuario de 2013**

DEPARTAMENTO	MAQUINARIA %	CHAQUEO %	MANUAL %	NO HABILITAN %	TOTAL*
<b>Bolivia</b>	<b>24,3</b>	<b>21,2</b>	<b>50,8</b>	<b>3,0</b>	99.3
Potosí	11,5	0,5	84,3	3,3	99.6
Chuquisaca	19,3	15,1	62,5	2,2	99.1
La Paz	23,4	22,2	49,9	3,9	99.4
Cochabamba	19,7	24,6	52,3	2,6	99.2
Tarija	36,5	11,2	48,0	3,4	99.1

Oruro	59,8	1,0	36,1	3,0	99.9
Santa Cruz	41,2	30,8	24,7	2,4	99.1
Beni	3,1	70,6	21,9	2,7	98.3
Pando	0,9	76,8	18,0	2,4	98.1

Fuente: INE, 2013 (\* Valores originales de la fuente)

De acuerdo a la Nueva Políticas de Tierras (2008), el uso de la tierra se puede clasificar en siete categorías: agricultura tradicional indígena de tierras altas y tierras bajas, agricultura mediada de comunidades interculturales alto andinas, agricultura mediana y grande de colonias japonesas y menonitas, agroindustria, ganadería intensiva, ganadería extensiva y aprovechamiento forestal maderable y no maderable.

La **agricultura tradicional indígena de tierras altas y tierras bajas**, se desarrolla dentro de la propiedad colectiva y se circunscribe a un sistema de trabajo en pequeñas parcelas, de 100 a 300 m<sup>2</sup> por familia en tierras altas y de 1,5 a 5 ha por familia en tierras bajas, donde el cultivo generalmente es para autoconsumo. El sistema agrícola es de policultivos y de rotación para aprovechar al máximo la tierra y mantener la capacidad fértil de los suelos. En tierras altas, el sistema agrícola implica el uso vertical de los pisos ecológicos; es decir, organizar los cultivos en función a los rangos altitudinales de la comunidad. En tierras bajas existen otras consideraciones, como la siembra estacional en zonas de várzea, y siembra permanente en tierra firme.

La **agricultura mediana de comunidades interculturales altoandinas**, se desarrolla en propiedades individuales y el sistema de trabajo opera en parcelas de 20 a 50 ha por familia. Dentro del sistema agrícola, estas comunidades destinan un espacio menor a los cultivos para el autoconsumo, y un espacio mayor a la producción para el mercado. La producción para el mercado, generalmente son monocultivos de arroz, caña de azúcar, soya o maíz, donde se usan abonos y pesticidas químicos. Por tanto, la agricultura es de tipo intensivo, que puede repercutir en el empobrecimiento de los suelos.

La **agricultura mediana y grande de colonias japonesas y menonitas**, se desarrolla en propiedades individuales y el sistema de trabajo opera en parcelas mayores a 100 ha, que están simétricamente distribuidas. El sistema agrícola es mecanizado y predomina el monocultivo para el mercado, especialmente de soya transgénica y arroz, donde se usan abonos y pesticidas químicos a gran escala. Por tanto, la agricultura es de tipo intensivo y extensivo.

La **agroindustria**, corresponde netamente al sector empresarial y se desarrolla en propiedades individuales medianas y grandes, por encima de las 100 ha. El sistema agrícola está totalmente mecanizado y atravesado por la biotecnología –cultivos transgénicos y uso de abonos y pesticidas químicos a gran escala- y se basa en el monocultivo de soya, sorgo, trigo y caña de azúcar para el mercado; por tanto, es de tipo intensivo y extensivo. Este sistema involucra fuerza laboral local pobre o medianamente remunerada dependiendo del tipo de cultivo.

La **ganadería intensiva**, se desarrolla en propiedades individuales pequeñas, medianas y grandes. Según la Política de Tierras (2008), en este tipo de ganadería no se consideran las 5 hectáreas por cabeza de ganado. Este sistema de producción se realiza en fincas establecidas en tierras deforestadas que anteriormente fueron agrícolas, donde se siembra pastos para la alimentación del ganado y se caracteriza por la utilización de tecnología y el manejo de ganado mejorado genéticamente.

La **ganadería extensiva**, se desarrolla en propiedades individuales pequeñas, medianas y grandes. Generalmente se practica en ecosistemas naturales, donde el ganado queda libre para ramonear en



la vegetación. Bajo este sistema no se realizan inversiones en tecnología, ni en cultivos de pastizales. Es tipo de ganadería está relacionada con los chequeos anuales, cuyo objetivo es el rebrote de la vegetación para alimentar al ganado. Es muy común en el Beni y Santa Cruz.

El **aprovechamiento forestal maderable y no maderable**, se desarrolla desde dos mecanismos, como propiedad colectiva cuando se trata de TCO y como concesión forestal cuando se trata actores privados; en el caso específico de comunidades campesinas e interculturales, el acceso a las concesiones es a través de la figura Agrupación Social Local. Todo aprovechamiento debe realizarse a través de un plan de manejo, que supervisa y controla la ABT, sobre todo en lo que se refiere a especies maderables. El sistema de aprovechamiento no maderable que se vincula con la recolección, presenta una dinámica distinta, puesto que la propiedad sobre el recurso puede ser tanto colectivo como individual, por ejemplo las resinas, la castaña o el motacú.

### 4.3 Poblaciones Rurales y Comunidades Indígenas: Vulnerabilidad

Se define como “Pueblos en condición de vulnerabilidad” a aquellos en riesgo de etnocidio y desaparición física, como resultado de sus relaciones asimétricas con las sociedades y culturas hegemónicas y la agresión que sufren contra su organización social, su economía, su cosmovisión, sus recursos naturales y su territorio. Vulnerabilidad que se definen en función a criterios demográficos, geopolíticos, de exclusión, de agresión y de migración (Tabla 14).

**Tabla 14. Criterios de vulnerabilidad para pueblos indígenas**

CRITERIO	DESCRIPCIÓN
<b>Vulnerabilidad demográfica</b>	Cuando un pueblo tiene una población cerca del umbral crítico para su reproducción biológica.
<b>Vulnerabilidad por exclusión</b>	Que implica: i) la exclusión económica, que se expresa en pobreza extrema, pobreza crónica y marginalidad, y deriva en emigración hacia las ciudades o marginalidad en sus propias áreas de origen; ii) la exclusión política, cuando un pueblo no puede tomar decisiones sobre su propia realidad; iii) la exclusión cultural, cuando su cultura es marginada o deslegitimada.
<b>Vulnerabilidad por agresión</b>	i) Agresiones sobre el territorio expresadas en invasiones foráneas por colonización agrícola o despojo por parte de empresas agropecuarias o forestales; ii) agresiones sobre los recursos naturales, pero que no significan avances sobre su territorio; extracción de madera y otros recursos naturales; iii) agresiones sobre la población: esclavitud, trabajo forzado, explotación sexual, agresión física; iv) agresiones sobre la estructura política: imposición de otros modelos y sistemas de organización política; vi) agresiones contra su cosmovisión.
<b>Vulnerabilidad por migración</b>	Por reducciones forzadas hacia otros territorios distintos de su espacio tradicional. Por la salida del territorio original debido a emigración económica, migraciones laborales estacionales, migración forzada.
<b>Vulnerabilidad geopolítica</b>	Aplica a los pueblos que se encuentran ubicados en las fronteras internacionales y por ello enfrentan mayores amenazas.

Fuente: Viceministerio de Tierras (2010).

En Bolivia, la mayor parte de los pueblos indígenas en condiciones de vulnerabilidad, se encuentran en tierras bajas del oriente y la cuenca Amazónica, asentados en TCOs. Bajo este sistema de tenencia, que les permite su reproducción social, cultural y material, teóricamente, su vulnerabilidad al etnocidio estaría mitigada. Sin embargo, continúan sufriendo agresiones por parte de agentes externos, que generan procesos que afectan a su supervivencia física y cultural.

En el departamento de La Paz se encuentran cinco pueblos indígenas: Aymara, Quechua, Leko, Mositén y Takana. Los aymaras y quechuas, que se concentran en el altiplano y los valles, constituyen pueblos con mayor población a nivel nacional de acuerdo al Censo de 2012 (1.191.345 habitantes aymaras y 1.281.116 habitantes quechuas) y se autoidentifican como indígena originarios.



Mientras que los pueblos Leko, Masetén y Takana, que se concentran en la región amazónica, constituyen una minoría, cuyos territorios están sujetos a presiones por avasallamiento y saqueo de recursos naturales por terceros, sistemas de habilito, discriminación, exclusión y conflictos por la titulación de su territorio -en el caso de la TCO Lekos de Apolo- (Tabla 15).

**Tabla 15. Caracterización de los Pueblos Indígenas del departamento de La Paz**

PUEBLO	ACTIVIDADES ECONÓMICAS	ESTADO ACTUAL	ASENTAMIENTOS TCO
<b>LEKO</b> 3.400 hab.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tradicionalmente un pueblo con economía itinerante.</li> <li>• Actualmente su principal actividad es la agricultura y la extracción forestal no maderable.</li> <li>• Muchas comunidades también se dedican a la minería artesanal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflictos por la titulación de su territorio con sindicatos campesinos e interculturales.</li> </ul>	Leco de Apolo (2.980 hab). Leco de Larecaja (6.721 hab).
<b>MOSETÉN</b> 2.600 hab.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su actividad económica principal es la agricultura.</li> <li>• Otra fuente es el aprovechamiento forestal maderable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sujeto a permanentes invasiones y saqueo de recursos por la presencia de comunidades interculturales y madereros; lo cual ha derivado en relaciones de habilito.</li> <li>• Presión por asentamientos de colonos y por uniones conyugales interétnicas.</li> </ul>	Mosetén (1.293 hab).
<b>TAKANA</b> 7.100 hab.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tradicionalmente cazador y recolector.</li> <li>• Actualmente su actividad principal es la agricultura y el aprovechamiento forestal maderable y no maderable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avasallamiento de sus territorios por terceros y explotación de sus recursos naturales.</li> </ul>	San José de Uchupiamonas (750 hab). Takana I (3 500 hab). Takana II (344 hab). Takana-Cavineño (801 hab).

Fuente: Viceministerio de Tierras (2010).

En el departamento de Santa Cruz, se encuentran cinco pueblos indígenas: Ayoreo, Chiquitano, Guarasugwa, Ava-Guaraní y Guarayo; lo cuales también están sujetos a diferentes presiones sobre sus territorios y su cultura por la presencia de terceros: avasallamiento, restricción para acceder a los recursos naturales y a la tierra, explotación de sus recursos forestales, sistemas de servidumbre y habilito, discriminación y exclusión (Tabla 16).

**Tabla 16. Caracterización de los Pueblos Indígenas del departamento de Santa Cruz**

PUEBLO	ACTIVIDADES ECONÓMICAS	ESTADO ACTUAL	ASENTAMIENTO TCO
<b>AYOREO</b> 3.000 hab. (existe un grupo en aislamiento voluntario en Bolivia y tres en la zona fronteriza entre Paraguay y Bolivia)	Tradicionalmente un pueblo cazador y recolector. Actualmente ofrece su mano de obra y realiza producción artesanal. También existen iniciativas productivas de manejo forestal maderable.	Mendicidad y prostitución, debido a la discriminación y exclusión a las que están sujetos.	Zapocó (222 hab). Rincón del Tigre (384 hab). Santa Teresita (157 hab). Tobité (180 hab).
<b>CHIKUITANO</b> 150.000 hab.	Su actividad económica principal es la agricultura.	Sujeto a presiones sobre su territorio por propiedades individuales que les impiden el acceso a los recursos tradicionales.	Lomerío (6.440 hab). Monte Verde (13.679 hab). Pantanal (6.387 hab). Turubó Este (669 hab).
<b>GUARASUGWA</b> 70 hab.	Tradicionalmente cazador, pescador, recolector y agricultor.	No existe suficiente información.	Guarasugwe Chiquitano del Bajo Paragwá (1.297 hab).
<b>AVA-GUARANÍ</b> 40.000 a 45.000	Centrada en la agricultura. Al igual que los izoseño-	Falta de tierras para las comunidades, por el control de los	Alto Parapetí (2.749 hab). Charagua Norte (4.578 hab).

hab.	guaraní se trasladan temporalmente al norte cruceño para vender su mano de obra en la zafra azucarera y algodонера.	ganaderos. Pese a que representan el 80% de la población rural, hasta hace poco solo poseían el 6,7% de tierra cultivable. Situación que los obliga a formar comunidades cautivas bajo relaciones de servidumbre, a entrar en relaciones de habilito y a migrar hacia los ingenios azucareros. Con las TCOs paulatinamente ha mejorado su situación.	Charagua Sur (4.167 hab). Iupaguasú (2.094 hab). Kaaguasu (4.001 hab). Kaami (3.456 hab). Tákov Mora (382 hab). Isozo (9.273 hab). Kaipipendi (6.184 hab). Tentayapi (520 hab). Huacareta (1.406 hab). Zona Ingre (1.562 hab). Machareti (2.015 hab). Itikaraparienda (1.600 hab) Itika Guasú (2.874 hab).
<b>GUARAYO</b> 16.000 hab.	Predominantemente agricultor Aprovechamiento forestal limitado, por la ocupación de terratenientes y concesiones madereras. Residencia de gran parte de la población en centros mayores, por lo cual han desarrollado industrias artesanales.	Limitaciones para acceder a su territorio por posesión de la tierra por terratenientes y concesiones madereras. En los últimos años creció la dependencia de trabajos asalariados y la migración temporal hacia la ciudad de Santa Cruz.	Guarayos (14.496 hab).

Fuente: Viceministerio de Tierras (2010).

Los pueblos indígenas de los departamentos de La Paz y Santa Cruz, en conjunto con las comunidades campesinas e interculturales, ingresan en los altos porcentajes de población rural en el país; así como en los porcentajes de población en situación de pobreza. De acuerdo al censo de 2012, los mayores porcentajes de población en situación de pobreza se encuentran en el altiplano (79,4%) y los valles (71,8%), que no distan mucho de las tierras bajas (62,1%).

## 4.4 Tipología de la Tenencia de Tierras Rurales

### 4.4.1 Descripción de Los Tipos de Propiedad y Acceso a la Tierra

La Constitución Política del Estado reconoce la coexistencia de la propiedad individual y la propiedad colectiva. La propiedad individual comprende la pequeña propiedad, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria. Mientras que la propiedad colectiva está formada por la comunidad y los Territorios Indígena Originario Campesinos - TIOC (Art. 393 y 394). En este modelo, dos son los criterios que separan lo individual de lo colectivo: a) los requisitos para conservar el derecho de propiedad sobre la tierra, y b) el acceso a los recursos naturales (Tabla 17).

**Tabla 17. Características de la propiedad agraria**

TIPO DE PROPIEDAD	ATRIBUTO DEL DERECHO ADQUIRIDO	FUNCIÓN DE LA TIERRA	NIVEL DE ACCESO A LOS RECURSOS NATURALES
Empresa agropecuaria	Individual	Económica y Social	Capa arable
Mediana propiedad	Individual	Económica y Social	Capa arable
Pequeña propiedad	Individual	Social	Capa arable
Propiedad comunitaria	Colectivo	Social	Acceso exclusivo a los recursos naturales renovables y preferente a los no renovables
Territorio indígena originario campesino	Colectivo	Social	Acceso exclusivo a los recursos naturales renovables y

			preferente a los no renovables
--	--	--	--------------------------------

Fuente: Sanjinés, 2013 (<http://www.porlatierra.org/docs/Qodr6enB.pdf>).

El cumplimiento de la “Función Social” es el requisito fundamental para conservar el derecho de propiedad individual o colectiva; no obstante, la Constitución diferencia dos ámbitos de aplicación con el propósito de distinguir la naturaleza socioeconómica de cada propiedad, de tal manera que existen predios que cumplen un fin social y otros que deben cumplir un fin económico y social (Sanjinés, 2013).

La función de la tierra determina el tipo de propiedad. La pequeña propiedad, la propiedad comunitaria y el territorio indígena originario campesino persiguen un fin social, constituyéndose en la fuente de subsistencia, bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares por lo que están reservadas para campesinos, indígenas y originarios.

Por otro lado, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria tienen un fin económico, por lo que la función económico social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas que deben beneficiar a la sociedad y a sus propietarios individuales (Art. 397.II CPE).

Sobre el acceso a los recursos naturales, la Constitución dispone que los propietarios individuales únicamente tienen derecho a beneficiarse de la capa arable, independientemente de si son grandes o pequeños; mientras que en las propiedades colectivas, los beneficiarios tienen derechos de uso exclusivo sobre los recursos naturales renovables y derechos preferentes sobre los recursos naturales no renovables, aunque bajo ciertas reservas (Art. 403.I, Constitución Política del Estado, 2009).

#### 4.4.1.1 *Solar Campesino y Pequeña Propiedad*

Según establece la Ley INRA, el **solar campesino** es el lugar de residencia del campesino y su familia; mientras que la **pequeña propiedad** constituye la unidad mínima de subsistencia del pequeño productor campesino y su familia, de tal manera que su producción le permita satisfacer racionalmente sus necesidades básicas (Art. 41. I.1 y 2, Ley INRA 1715). Para acceder a ellas, no es necesario pertenecer a un grupo social determinado, basta con verificarse la cualidad de campesino. El solar campesino y la pequeña propiedad, que es el mínimo vital, son reconocidas como patrimonio familiar inembargable, indivisible y no está sujeta al pago de impuestos (Art. 394.II CPE). Estas protecciones buscan asegurar su permanencia en el tiempo, es por ello que estos criterios deben observarse incluso al momento de operarse la sucesión hereditaria (Sanjinés, 2013).

Los criterios para definir la superficie máxima de la pequeña propiedad, se rigen bajo una escala construida en 1953, que no ha sido posible actualizar en el marco de la nueva ruralidad, debido a la gran heterogeneidad biogeográfica y sociocultural de Bolivia. El criterio general que se utiliza para calificar los límites de extensión de la propiedad es el **uso de la tierra**, que se clasifica en agrícola y ganadero.

El tamaño de la pequeña propiedad agrícola, que puede ser de hasta 80 hectáreas, se define en función de la ubicación geográfica y el acceso al agua. En los valles, la tierra cedida a los campesinos no puede ser mayor a 12 ha (en zonas donde se presume la disponibilidad de agua, la propiedad no supera las 4 ha); mientras que en las zonas áridas de Bolivia (Altiplano y Chaco), donde se supone que la producción es más dificultosa, las propiedades llegan al límite máximo de la extensión prevista (35 ha en el altiplano y 80 ha en el Chaco). Para la pequeña propiedad ganadera, la ley determina un

máximo de 500 ha, sin considerar la ubicación geográfica, ni la calidad del suelo; el único criterio válido es la existencia comprobada de ganado mayor y la infraestructura adecuada (Sanjinés, 2013; Valenzuela, 2008).

Las variables que definen la superficie de la pequeña propiedad, permiten la coexistencia de campesinos agrícolas con menos de 10 hectáreas y campesinos ganaderos con 500 ha. Situación frecuentemente observada por algunas organizaciones sociales, sobre todo de tierras altas y valles, quienes consideran que la diferencia de derechos de acceso a la tierra entre campesinos agrícolas y campesinos ganaderos puede generar inequidad. En el altiplano y valles las superficies en la actualidad son menores a 10 hectáreas, llegando en muchas zonas a menos de 1 ha acentuado aún más la tendencia del minifundio.

#### 4.4.1.2 *Propiedad Comunal*

La Propiedad Comunal es “aquella titulada colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles” (Art. 41.I.6, Ley INRA 1715). Estas características de propiedad colectiva absoluta, en realidad son relativas,.

La Reforma Agraria de 1953 reconoció a las comunidades una doble figura de tenencia, la propiedad individual del solar campesino y las tierras de propiedad comunal como lo proindiviso. En la práctica, existen parcelas individuales que han sido sujetas a sucesión hereditaria, generando procesos de minifundio; además, por la presión sobre la tierra, las comunidades se han visto obligadas a facilitar el uso de parcelas en tierras comunales a familias cuya propiedad es insuficiente para el sostenimiento de las mismas. Cabe señalar que el Art. 394.II de la CPE señala que “La pequeña propiedad es indivisible [...]” y que “La indivisibilidad no afecta el derecho a la sucesión hereditaria en las condiciones establecidas por ley”.

La **comunidad** está concebida como un tipo de propiedad destinada a satisfacer las necesidades de subsistencia principalmente de campesinos que buscan un fin productivo común (Art 394.III, CPE); es por ello que el sentido comunitario se basa en el acceso y uso de los recursos naturales. Concordante con ese criterio, la Constitución reconoce la integralidad del espacio comunal que incluye el derecho a la tierra, el uso exclusivo de los recursos naturales renovables, la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en su interior, además del derecho a la consulta previa (Art. 403. I CPE).

En cuanto a la superficie, las comunidades no tienen una restricción, ya que pueden ocupar el espacio que sea necesario para satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes.

Por mandato, la **dotación gratuita** es la única forma de acceso a la tierra para comunidades indígenas, campesinas y originarias, que se conforman debido a que no tienen tierra o la tienen de manera insuficiente (Disposición Transitoria Décimo Primera, Ley INRA 1715).

#### 4.4.1.3 *Propiedad Agraria y Cooperativa*

Una modalidad relativamente reciente es la propiedad agraria y cooperativa que son tierras concedidas a agricultores asociados, la cual es imprescriptible, indivisible e inembargable. Este tipo de tenencia se da en comunidades interculturales, por tanto es muy frecuente en tierras bajas (Valenzuela, 2008).

#### 4.4.1.4 Territorio Indígena Originario Campesino

El Territorio Indígena Originario Campesino - TIOC es “el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen (TCO)” (Art. 6.I.2, Ley Marco de Autonomías de 2010), definidas como:

Los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a las cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde se mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades y mancomunidades, inembargables e imprescriptibles (Art 41.I.5, Ley INRA 1715).

El Capítulo Noveno de la Constitución Política del Estado, reconoce que este tipo de propiedad **no** está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. También reconoce la complementariedad entre derechos colectivos e individuales en el proceso de la titulación de comunidades, respetando la unidad territorial con identidad; la integralidad del territorio indígena originario campesino y; el derecho a la autogestión territorial.

La ampliación del concepto Territorio Indígena a Territorio Indígena Originario Campesino, unifica las visiones indígena y campesina sobre el territorio como espacio para la reproducción cultural y como espacio en el que se ejerce territorialidad: ciudadanía y gobernabilidad sobre la tierra y los recursos naturales (Viceministerio de Tierras, 2010). Para las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, el derecho al territorio no se reduce a la tenencia de la tierra; implica el acceso, uso y control de los recursos naturales, en estrecha relación con su desarrollo social y cultural.

En este caso, el acceso a la tierra se da a través de un **proceso de reconocimiento y certificación de un territorio** que fue ocupado ancestralmente por un determinado grupo indígena; cuyo procedimiento especial se ejecuta en el marco del saneamiento, pero con características especiales. El saneamiento del territorio indígena comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural.

Al igual que en las comunidades, la población indígena propietaria de estos espacios tienen derecho al uso exclusivo de los recursos naturales renovables, a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran al interior; además del derecho a la consulta previa (Art. 403. I. CPE) mediante procedimientos apropiados a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.

#### 4.4.1.5 Mediana Propiedad y Empresa Agropecuaria

La **mediana propiedad** es “la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleados medios técnico-mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado”. Mientras que la **empresa agropecuaria** es “la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos”. Ambas podrán ser transferidas, pignoradas o hipotecadas conforme a la ley civil (Art. 41.I.3 y 4, Ley INRA 1715).

La superficie máxima de la mediana propiedad y empresa agropecuaria, también se define bajo el criterio de uso de la tierra agrícola y ganadera. La superficie de la mediana propiedad agrícola está

entre las 150 y 600 hectáreas dependiendo de la ecoregión, en el altiplano es hasta 350 ha, en los valles hasta 200 ha y en tierras bajas (Chaco y Oriente) hasta 600 ha; mientras que la mediana propiedad ganadera, exclusiva de tierras bajas, tiene un máximo de 2.500 ha. La superficie de la empresa agrícola está entre las 400 y 2.000 hectáreas, en el altiplano es de 400 a 800 hectáreas, en los valles es de 500 ha y en tierras bajas es de 2.000 ha; mientras que la superficie de la empresa ganadera, también exclusiva de tierras bajas, está entre las 2.500 y 50.000 hectáreas (Valenzuela, 2008). La Constitución Política del Estado (2009) estipula que la superficie máxima de la propiedad privada ganadera o agrícola es de 5.000 ha.

#### **4.5 Mapeo de Actores Representativos de los Beneficiarios de la Titulación**

Entre los actores beneficiarios del proceso de saneamiento y titulación de tierras en Bolivia, se encuentran: las comunidades indígenas de tierras altas y tierras bajas, las comunidades campesinas, las comunidades interculturales, empresarios agropecuarios, colonias de menonitas y japoneses y personas individuales.

##### *4.5.1.1 Pueblos y Comunidades Indígenas de Tierras Bajas*

Están representados por la Confederación Indígena de los Pueblos del Oriente Boliviano - CIDOB (Anexo 6, Tabla 6.3), fundada en octubre de 1982 y que aglutina a 33 pueblos indígenas de tierras bajas, en siete departamentos de Bolivia, con la finalidad de reivindicar los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de los pueblos indígenas. Uno de los derechos importantes es el de acceso al territorio, para el uso bajo las formas específicas de cada pueblo. Su plataforma reivindicativa se basa en la dotación y titulación de sus TIOCs y en la gestión territorial indígena (GTI) que se constituyen en lo esencial en la defensa de los derechos indígenas.

Su estructura organizacional se basa en Capitanías y Cacicazgos como formas tradicionales en tierras bajas. Presenta cuatro instancias de decisión: la Gran Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas (GAPI), como máxima instancia de la CIDOB, la Asamblea Consultiva Nacional de los Pueblos Indígenas (ACNPI), la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) y el Directorio Nacional. Tanto la organización matriz como las organizaciones regionales están estructuradas en ocho Comisiones de Trabajo: Política, enfocada a promover el reconocimiento de los derechos y la autonomía de los Pueblos Indígenas; Fortalecimiento Orgánico; Tierra y Territorio, enfocada a consolidar los territorios y tierras comunales de los Pueblos Indígenas; Recursos Naturales, Medio Ambiente, Economía y Desarrollo, enfocada a la consolidar la Gestión Territorial Indígena; Comunicación, Difusión e Investigación; Género; Educación y Salud (CIDOB, 2008).

Los Pueblos y Comunidades Indígenas tienen como base de su sustento el aprovechamiento directo de los recursos naturales, acompañado de una agricultura en pequeña escala. Sus parcelas de cultivo, cuyo tamaño suele ser menor a una hectárea, están distribuidas en tierras de uso común y están asociadas con barbechos, que sirven para la regeneración del bosque. La fuente de proteínas en su alimentación depende en gran medida de la caza y la pesca.

El reconocimiento de sus derechos territoriales, es resultado de la primera marcha indígena por la Tierra y el Territorio en 1990, a partir de la cual se emiten tres decretos supremos en favor de los pueblos Sirionó, Moxeño, Tsimán, Yuracaré, Movima, Araona, Yuquis y Chiquitanos. En 1996, cuando se promulga la Ley INRA 1715, se reconoce como sistema de tenencia la Tierra Comunitaria de Origen y como modalidad de saneamiento el SAN-TCO, la cual ha permitido que tanto los pueblos de tierras bajas como de tierras altas puedan acceder a cerca de 20,7 millones de hectáreas; aunque

dentro de un escenario conflictivo por la oposición en un inicio del proceso de sectores agroindustriales, ganaderos, madereros y élites regionales.

#### 4.5.1.2 *Pueblos y Comunidades Originarias (indígenas) de Tierras Altas*

Los Pueblos y comunidades originarias (indígenas) de tierras altas están representadas por el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu – CONAMAQ, fundada en 1997 y que aglutina a todos los Ayllus, Markas y Suyos del occidente de Bolivia.<sup>14</sup> Su objetivo es reconstituir los territorios y restablecer el dominio y autogobierno de los pueblos originarios (Anexo 6, Tabla 6.3).

El máximo órgano, que se encuentra sobre las autoridades, es el Jach'a Tantachawi, seguido del Consejo de Mallkus, los Apu Mallkus y Apu Mama Thallas como máximas autoridades del CONAMAQ y los asesores. Por debajo se encuentran cuatro Comisiones: Política y Orgánica, enfocada a trabajar los derechos de los Pueblos Indígenas; Tierra y Territorio, que se dedica al seguimiento de los procesos de TIOCs, Gestión Territorial Indígena (GTI) y medio ambiente; Desarrollo del Ayllu, que comprende entre otros temas la transversalización de género y familia a partir del ejercicio dual de la autoridad originaria Chacha-Warmi; y Relaciones Nacional e Internacional (García Linera, 2010; CONAMAQ, 2008). La toma de decisiones se consensua con los Consejos Ordinarios.

Dentro de la propiedad colectiva, estas comunidades poseen parcelas familiares menores a 500 m<sup>2</sup>, donde su principal actividad es la agricultura -la mayor parte para la subsistencia y el resto para el mercado local- y el manejo de ganado menor que ocupa las áreas colectivas para alimentarse. Su sistema agrícola es de aprovechamiento vertical de los pisos ecológicos, de rotación y de policultivos.

A raíz del reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de tierras bajas, estas comunidades decidieron reconstituir sus formas territoriales ancestrales como territorios de los Pueblos Originarios andinos (actualmente agrupados en Aymaras, Quechuas y Urus), bajo la figura de TCO, actualmente TIOC. Sin embargo, este proceso ha generado una serie de tensiones, debido a que muchas de las comunidades que son parte de los TIOCs fueron tituladas anteriormente como propiedad Comunal y propiedad individual. Por otro lado, su reconstitución se contrapone, en muchos casos, a la división político administrativa del Estado y las expectativas sobre la propiedad de los recursos mineros constituyen una fuente de conflicto.

A pesar de las dificultades mencionadas, la demanda del reconocimiento de sus derechos territoriales bajo la figura de TIOC ha conducido a la titulación de 139 TIOC de las 167 demandadas (Fundación Tierra, 2011; Colque, Tinta y Sanjinés, 2016). Algunas de las cuales, como el Sur y Nor Lipez en el departamento de Potosí, llegan a ser los TIOCs más extensos del país.

#### 4.5.1.3 *Comunidades Campesinas*

Las comunidades campesinas están representadas por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia – CSUTCB, constituida en 1979, la cual está afiliada a la Central Obrera Boliviana – COB y aglutina a trabajadores y sindicatos campesinos de Bolivia (Anexo 6, Tabla 6.3). Su estructura organizacional se basa en la forma sindical: Comité Ejecutivo, Federaciones

---

<sup>14</sup> El ayllu, conocido como la comunidad indígena, es un modelo social general en los Andes, entendido como “una agrupación de naturaleza segmentaria y base territorial estrechamente vinculada con el acceso a la tierra” (Izko, 1986; citado por Choque, s/f). La Marka constituye la unidad política, territorial, económica y social intermedia entre el Ayllu (unidad menor) y el Suyu (unidad mayor); es el resultado del proceso de agregación de un conjunto de ayllus. El Suyu es una parcialidad mayor que aglutina varias Markas. Integra a los Suyos Jach'a Karanga, Jatun Killaka Asanajaqi, Charka Qhara Qhara, CAOP, Qhara Qhara Suyu, Ayllu de Cochabamba, Jach'a Pakajaqi, Sura, Uru, Kallawayta, Larikaja, Chuwi, Yapacani, Comunidades de Tarija, Pueblo Afrodescendiente, Yampara, Qulla.



Departamentales, Regionales y Provinciales; Centrales, Subcentrales y Sindicatos Agrarios. Presenta seis Comisiones a nivel nacional: Política; Tierra y Territorio, Recursos Naturales, Medio Ambiente y Coca, e Industrialización; Desarrollo Rural; Asuntos Sociales (Educación, Salud y Cultura); Organización, Comunicación, Prensa y Difusión; y Formación y Capacitación (CSUTCB, 2008).

También presentan una organización paralela que representa a las mujeres, la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígena Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” – CNMCIOB BS, fundada en enero de 1980, cuya organización también se basa en la forma sindical, donde el espacio político a nivel de comunidades se denomina “femeninas”. Este sector se constituye en otro actor relevante beneficiario de la titulación de tierras, puesto que a través de sus regionales y organización matriz las mujeres pueden solicitar dotación de tierras al INRA.

La forma de organización en comunidades se remonta a la época pre colonial, las cuales sobrevivieron a la ocupación colonial. Durante la República se intentó romper con las formas comunitarias a través de mecanismos de explotación dentro del sistema hacendatario. La Reforma Agraria de 1953, que desestructuró la hacienda y sobre ella se fundaron comunidades, a través de sus políticas económicas y sociales transformó al “sujeto-indio” (Guerrero, 1990) en agente productor “campesino”, con el fin de consolidar la parcelación de la tierra en la figura de propiedad individual para ingresar en un modelo económico de desarrollo capitalista. Sin embargo, por las lógicas comunitarias, la parcelación individual no fue efectiva, y en su lugar se generó un tipo de propiedad mixta o “propiedad familiar en el marco de la propiedad territorial” (Urioste, 2003:22), demandada por el mismo campesinado.

La presencia de comunidades campesinas en el oriente boliviano, es resultado de las políticas de colonización aplicadas en diferentes momentos a partir de la Reforma Agraria del 53, un sector social que, como señala Tamborini (2015), construyó una alianza con el sector indígena de tierras bajas, también deprimido económica, social y políticamente, “por eso las primeras organizaciones en el oriente fueron los sindicatos campesinos que aglutinaron a colonizadores, campesinos e indígenas” (Tamborini, entrevista, 2014). De ahí que los tipos de propiedad para el sector campesino son el: Solar Campesino, la Pequeña Propiedad y la Propiedad Comunal.

#### 4.5.1.4 Comunidades Interculturales

Las comunidades interculturales están representadas por la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia – CSCIB, organización antes denominada Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, fundada en febrero de 1971<sup>15</sup> (Anexo 6, Tabla 6.3). Hasta la década de 1970, eran parte del sector campesino, pero tras el rompimiento del Pacto Militar Campesino se escinden de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB), fundada en 1952, y forman su propia organización. Actualmente, aglutina a personas procedentes de comunidades del occidente y oriente de Bolivia que habitan en tierras bajas.

Su estructura organizacional se basa en la forma sindical: está constituida por 47 Federaciones Regionales y Departamentales que se hallan estructuradas sobre las Centrales Agrarias, Subcentrales y Sindicatos, integradas por las cooperativas o asociaciones centralizadas y comunidades campesinas, originarias y organizaciones de mujeres. Entre sus Secretarías están: Relaciones, Actas, Hacienda, Organización, Prensa y Propaganda, Educación y Cultura, de la Mujer, y Medio Ambiente y Ecología.

---

<sup>15</sup> Según Guzmán Aliaga, ex secretario de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia, este cambio de nombre fue propuesto por las bases, debido a que en estas comunidades existen familias de todo el país, tanto del occidente como del oriente (Aguirre-Torres, 2015).



Estas comunidades son resultado de la promoción de asentamientos humanos, parte de la política de colonización de la Reforma Agraria de 1953, que implicó el traslado de miles de familias campesinas, y posteriormente obreras –especialmente de centros mineros en la década de 1980-, de la región andina para hacer agricultura en áreas forestales del trópico y subtrópico. Las principales áreas de colonización fueron Caranavi y Alto Beni (departamento de La Paz), Chapare (Cochabamba), Yapacaní y San Julián (Santa Cruz), con superficies variables de acuerdo a las características de la cada área (un máximo de 10 hectáreas en La Paz y un máximo de 50 hectáreas en Santa Cruz). Por estas características el tipo de propiedad agraria para estas comunidades es la Propiedad Comunal y la propiedad individual en el marco de la Propiedad Agraria o Cooperativa.

Al momento se considera que el sector intercultural se ha beneficiado con la dotación de 4.500.000 millones de ha y con la entrega por familia de 50 ha dependiendo de la disponibilidad de superficie en las áreas de asentamiento. Los sistemas productivos empleados obedecieron a una visión “agraria” que atribuyó poco valor al bosque, provocando una acelerada deforestación y la posterior degradación de suelos. La producción responde a las oportunidades y presiones principalmente del mercado nacional; sin embargo también ingresan de forma indirecta al mercado internacional, a través del encadenamiento a empresas agropecuarias.

#### *4.5.1.5 Empresarios Agropecuarios*

El sector empresarial agropecuario aglutina a grandes, medianos y pequeños productores, representados por entidades como la Confederación Nacional de Agricultura de Bolivia (CONFEAGRO), la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), la Asociación de Productores de Oleaginosas (ANAPO), la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ), la Federación de Ganaderos del Beni (FEGABENI ) y las cámaras agropecuarias de cada departamento. La CAO, creada en septiembre de 1964, agrupa a 18 asociaciones de agricultores, pecuarios y agroindustriales, y actualmente cuenta con más de 60.000 asociados en el departamento de Santa Cruz, de los cuales el 70% son pequeños productores, el 24% mediados y el 6% grandes productores. La ANAPO, creada en mayo de 1974, aglutina a productores pequeños, medianos y grandes de oleaginosas y trigo (Anexo 6, Tabla 6.3).

Las empresas privadas dedicadas a la agricultura, tradicionalmente presentes en el país, crecieron y se consolidaron en el oriente a raíz de las políticas de la Revolución de 1952; las cuales, desde un inicio, estuvieron conformadas por familias extranjeras. La agricultura empresarial del oriente se ha caracterizado por concentrarse en un determinado producto sobresaliente, que en sucesivas etapas fueron el azúcar, luego el algodón y, recientemente, la soya junto con otras oleaginosas. Con el cambio a la economía de la soya, también cambió la composición del grupo empresarial, representado actualmente por empresarios brasileños, argentinos, colombianos y bolivianos que son los principales productores de soya, junto a los sectores menonitas e interculturales.

Los agroindustriales siguen invariablemente el patrón de la “ampliación de la frontera agrícola” y la intensificación de la producción, por tanto, provocando una deforestación acelerada. En los últimos años, el ritmo de la deforestación fue de 120.000 a 300.000 hectáreas por año, que se desplazó desde el Área Integrada del Norte hacia el Área de Expansión Este de Santa Cruz. Este sistema agrícola, basado en monocultivos, mecanización y aplicación a gran escala de abonos químicos y pesticidas que provocan la rápida degradación de los suelos y por tanto es insostenible ambientalmente.

Bajo estas características, este sector se enmarca en tres tipo de propiedad: Pequeña propiedad, Mediana Propiedad y Empresa Agropecuaria.

#### 4.5.1.6 *Pequeñas y Medianas Propiedades*

Los pequeños y medianos propietarios están situados principalmente en la Zona Integrada de Santa Cruz, que fue deforestada en la década de 1970, en la Zona de Expansión Este y en el Chaco al sur. En su conjunto ocupan aproximadamente 1.4 millones de hectáreas, con alrededor del 53% de la superficie desmontada. En ambos casos, el uso de la tierra es mixto, desde muy intensivo hasta no intensivo, con praderas bajo manejo y barbechos en descanso.

En párrafos anteriores se indicó que las entidades empresariales agropecuarias también aglutinan a pequeños y medianos propietarios. Sin embargo, no están asociados todos los pequeños propietarios, poseedores de superficies menores de 10 hectáreas, y medianos propietarios, poseedores de superficies menores a 50 hectáreas.

Dentro del sistema productivo, los medianos y pequeños productores dirigen su producción al mercado nacional, con una gama de productos de origen animal (carne, huevos, leche) y agrícola (maíz, arroz, frutas), o hacia la agroindustria (caña de azúcar, soya); sin embargo, en el caso de los pequeños productores, muchos de ellos ingresan al mercado a través del encadenamiento con empresas agropecuarias –al igual que muchos campesinos e interculturales-. Este sector de productores responde a las oportunidades y presiones del mercado doméstico nacional e internacional; por lo cual, en las últimas décadas se han convertido en productores de *commodities* para los agronegocios.

#### 4.5.1.7 *Colonias Menonitas y Japonesas*

El gobierno de la Revolución Nacional de 1952, en el marco de los programas de asentamientos humanos, fomentó la inmigración de colonizadores extranjeros, principalmente japoneses y menonitas, al oriente boliviano. Los japoneses llegaron en la década de 1950, bajo convenio intergubernamental Japón-Bolivia, estableciendo dos colonias, San Juan de Yapacaní y Okinawa, ubicadas en suelos de buena calidad y menores riesgos climáticos. Organizados en cooperativas, las colonias japonesas desarrollaron sistemas productivos que, si bien convirtieron casi la totalidad de la superficie de bosque en áreas agrícolas, son sostenibles y económicamente rentables. La mayoría de sus fincas tienen una superficie mediana de 100 a 500 hectáreas y cubren alrededor de 186.000 hectáreas con una deforestación del 81%.

Las colonias menonitas, de origen europeo, llegaron a Bolivia entre las décadas de 1950 y 1980. Actualmente, tienen una población de más de 50.000 personas, distribuidas en 52 colonias: 46 en el departamento de Santa Cruz, cuatro en Tarija, una en el Beni y una en el departamento de La Paz. Su estructura organizacional es del tipo social-religioso con dos tipos de autoridad: una espiritual –Ministro- y otra secular –Jefe o administrador- (Koop, 2015). Poseen parcelas que miden entre 20 y 100 hectáreas. Las actividades agrícola y pecuarias son realizadas por el grupo familiar. Su sistema productivo conlleva dos formas, para la autosuficiencia y para el mercado; al cual, han incorporado paquetes tecnológicos que los hacen altamente eficientes. Lo cual implica un uso intensivo del suelo, la eliminación de bosques, la ausencia de barbechos de descanso y la aplicación de agentes químicos y maquinaria pesada.

Tanto las colonias menonitas como las colonias japonesas se constituyen en actores productivos importantes, puesto que ambas ingresan en el sistema de mediana propiedad. Solo dos colonias son

parte de la ANAPO: la colonia japonesa Okinawa y la colonia menonita Chihuahua. Para el caso de los menonitas, según Koop (2015) la estructura territorial-productiva de sus colonias, a lo largo de 60 años de legislación agraria, no ha merecido una definición en términos jurídicos, quedando en el limbo su estatus. Por lo cual, han optado por diversas figuras jurídicas reconocidas en las normas agrarias, como comunidad campesina, asociación de productores o cooperativa

#### *4.5.1.8 Propietarios de Tierras en el Área Rural con Actividades no Productivas*

Corresponde a propietarios cuyas actividades difieren de la producción agropecuaria. Son propietarios de tierras cuyo saneamiento se halla respaldado en la ley INRA mediante el artículo 2 inciso II. Su actividad económica generalmente tiene relación con el aprovechamiento forestal maderable, el ecoturismo, protección de la biodiversidad o la investigación.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> INRA, 2007. Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013. La Paz.

## 5 ESTADO ACTUAL DE LA TITULACIÓN Y EL ACCESO A TIERRAS RURALES

En términos generales, el proceso de saneamiento y titulación en Bolivia presenta muchos avances, tanto en lo normativo como en la superficie objeto de saneamiento. Los cuales han sido acumulativos entre la promulgación de la Ley INRA 1715 de 1996, donde se plasman los diversos intereses de los sectores vinculados al tema tierra, y la Ley de Reconducción Comunitaria 3545 de 2006, cuyo objetivo fue fortalecer los sistemas de tenencia colectivos de tierras sin que ello signifique ignorar o anular la tenencia individual.

Sin embargo, no ha sido suficiente la reversión de latifundios, la redistribución de la tierra y la titulación de territorios. Tales medidas requieren, necesariamente, del acompañamiento de políticas complementarias de apoyo a la producción, de acceso a servicios básicos, de preservación del medioambiente y de gestión de riesgos.

Estos temas pendientes se reflejan en varios aspectos, como la percepción de los sectores beneficiarios de que en Bolivia existe tierra fiscal suficiente y apta para ser explotada, ya sea para fines agropecuarios o forestales, y que el Estado debe entregarle dichas tierras; razón por la cual la parcelación y la degradación de las tierras parece no ser objeto de preocupación. Así como en problemas estructurales, e incluso coyunturales, que se han profundizado; tal es el caso del minifundio en tierras altas y el avasallamiento de territorios indígenas en tierras bajas asociados con conflictos interétnicos.

En tierras altas, el minifundio constituye uno de los mayores problemas, porque erosiona sus bases productivas mediante la fragmentación de las tierras, transferidas por herencia y división entre los miembros de la familia. En el altiplano, una sola familia puede llegar a tener entre ocho a veinte parcelas dispersas en la misma comunidad, que miden entre 200 y 300 m<sup>2</sup>. Un problema que también ha derivado en un mercado informal de tierras, donde el arrendamiento es una práctica generalizada, así como la compra-venta. Si bien la norma indica que la pequeña propiedad campesina es indivisible, en los hechos ya fue dividida.

En tierras bajas, el avasallamiento de los territorios indígenas, asociado a conflictos interétnicos, es resultado de una combinación de factores, desde la presencia de terceros dentro o alrededor de los territorios indígenas, que ejercen presión por los recursos naturales, hasta la debilidad organizativa respecto a la capacidad de la gestión territorial. Aspectos que repercuten negativamente en la continuidad territorial y su respectivo control, y en la reproducción social y cultural de los pueblos

### 5.1 Avance de la Titulación y Demanda Remanente

Según el informe del INRA para la gestión 2014, en Bolivia se emitieron 89.529 títulos ejecutoriales a 159.430 beneficiarios, que corresponden a una superficie de 15.836.003.326 hectáreas. El proceso de saneamiento y titulación de tierras en el país registra un 72% de avance, el cual abarca 76.686,952 ha de las 106.771,041 ha de superficie objeto de saneamiento ( [www.inra.gob.bo](http://www.inra.gob.bo) Revisado el 28 12 2015).

Entre 1996 y 2014, según los datos presentados por el INRA en 2015 (Tabla 18) donde se incorpora las variables “tierras fiscales” y “superficie en proceso, paralizadas o en conflicto”, el estado de avance del proceso de saneamiento y titulación por departamento muestra

diferencias entre el oriente y el occidente del país. En el oriente, el desafío actual es la conclusión del proceso en Santa Cruz y Beni. Mientras que en el occidente, los departamentos de La Paz y Potosí que presentan la mayor superficie sin intervenir, constituyen una prioridad en cuanto a la medida de predios (INRA, 2015).

**Tabla 18. Estado del proceso de saneamiento y titulación por departamento 1996-2014**

DEPARTAMENTO	TIERRAS FISCALES	TITULADOS/ CERTIFICADOS	PROCESO	PARALIZADO*	CONFLICTO	SIN INTERVENIR
La Paz	2.900.122	3.712.422	880.963	702.529	221.006	4.234.659
Oruro	54.411	3.875.020	365.027	28.295	352.998	-
Potosí	285.770	7.557.636	808.813	123.044	57.762	2.008.523
Cochabamba	450.278	3.515.398	658.044	72.861	5.547	972.398
Chuquisaca	212.128	3.690.945	800.451	252.938	60.303	-
Tarija	169.058	2.088.473	1.104.734	151.127	8.414	58.985
Pando	3.710.122	2.975.522	-	-	-	-
Beni	2.593.533	9.258.057	7.417.145	318.833	63.544	1.184.984
Santa Cruz	14.205.977	12.494.535	6.431.365	2.555.854	-	1.120.491
<b>Total</b>	<b>24.581.399</b>	<b>49.168.008</b>	<b>18.466.542</b>	<b>4.205.481</b>	<b>769.574</b>	<b>9.580.040</b>

Fuente: Colque, Tinta y Sanjinés (2016) en base a INRA, 2015

\* La categoría paralizado se debe a factores legales, técnicos y cuando existen **conflictos** por sobreposición de límites internos o con los sindicatos vecinos, es necesario conciliar para llegar a acuerdos, caso contrario se paraliza el proceso de saneamiento.

En el oriente, Pando presenta el mayor avance, puesto que, según los datos, el proceso de saneamiento y titulación estaría concluido; en los casos de Beni y Santa Cruz, las condiciones son variables, puesto que Santa Cruz reporta una mayor superficie titulada (12.494.535 ha), así como una mayor superficie paralizada (2.555.854 ha) y ninguna en conflicto, respecto al Beni (Tabla 18). En el occidente, Oruro reporta mayor avance porque toda la superficie departamental está intervenida y son menores las superficies en proceso (365.027 ha) y paralizadas (28.295 ha), aunque la superficie en conflicto es mayor (352.998 ha) respecto a los otros departamentos (Tabla 18).

Santa Cruz, conocido por su alta vocación agropecuaria, representa el departamento con mayor superficie saneada -en 2014 se sanearon 1.185,704 ha. Seguido por el departamento del Beni, con 1.054,463 ha, de las cuales el 95% corresponden al sector ganadero. La Paz registra un promedio de saneamiento inferior al de Santa Cruz y del Beni, al cual le atribuyen el excesivo minifundio; sin embargo, es el departamento con mayor número de títulos emitidos (El Deber, noviembre de 2015).

Por tipo de propiedad, el estado actual del proceso de saneamiento y titulación hasta 2014, registra un avance de 40.786.475 de hectáreas tituladas (38,2%) del total de 106.751.722 ha; alrededor de 24 millones de hectáreas de tierras fiscales saneadas (23,0%); 26 millones de hectáreas en saneamiento (25,2%); y más de 14 millones de hectáreas sin sanear (13,6%) (Tabla 19). En los últimos años se ha dado prioridad a la pequeña propiedad, con más de 300.000 títulos emitidos en una superficie que representa el 9,1% del total de hectáreas tituladas y que sobrepasa a la mediana y gran propiedad, en concordancia con lo que señala el sector empresarial “las propiedades pequeñas obtienen títulos más rápido, con relación a las propiedades grandes y medianas” (ANAPO, entrevista, 2015). Según los datos del INRA, hasta

el 2014 se han consolidado cerca de 23 millones de hectáreas (56,4%) a favor de los pueblos indígenas y más de 9 millones de hectáreas a la propiedad comunaria.

**Tabla 19. Estado del proceso de saneamiento y titulación por tipo de propiedad al 2014\***

TIPO DE PROPIEDAD	N° DE TÍTULOS	SUPERFICIE HA	%
Pequeña propiedad	377.802	3.852.050	9,4
Mediana propiedad	3.148	1.667.651	4,1
Empresa agropecuaria	1.374	3.091.530	7,6
Propiedad comunaria	8.921	9.176.971	22,5
Tierras Comunitarias de Origen	440	22.998.273	56,4
Tierras fiscales saneadas		24.542.520	23,0
Superficie en proceso de saneamiento		26.867.679	25,2
Superficie sin sanear		14.555.048	13,6

Fuente: Colque, Tinta y Sanjinés (2016) con información obtenida del INRA (2015) "Estado de saneamiento. Datos finales diciembre 2014".

\*Existe discrepancia entre estos datos, presentados en diciembre de 2014, y los presentados en mayo de 2015 por el INRA"

Respecto al saneamiento y titulación por sector beneficiario, el estado actual de dicho proceso hasta el 2014 muestra un mayor avance para los sectores campesino e intercultural, los cuales consolidaron más de 17 millones de hectáreas saneadas y tituladas. Mientras que los territorios indígenas consolidaron cerca de 23 millones de hectáreas (Tabla 20). Los medianos y grandes propietarios consolidaron 6,3 millones de hectáreas, donde cada beneficiario posee cerca de 1000 ha; desde la perspectiva de ANAPO esta superficie de tierra es insuficiente, ya que este sector "produce el 70% a nivel nacional" (ANAPO, entrevista, 2015).

**Tabla 20. Beneficiarios del saneamiento y titulación por grupos de tipos de propiedad**

TIPOS DE PROPIEDAD	N° DE TÍTULOS	N° BENEFICIARIOS	SUPERFICIE SANEADA Y TITULADA (HA)	HECTÁREAS POR TÍTULO	HECTÁREAS POR BENEFICIARIO
<b>Campesinos e interculturales</b> (pequeña propiedad, propiedad comunaria)	448.880	1.135.283	17.800.000	40	16
<b>Medianos y empresarios</b> (mediana propiedad y empresa agropecuaria)	3.293	6.328	6.300.000	1.913	996
<b>Tierras Comunitarias de Origen</b>	1.283	494.414	23.900.000	18.628	48

Fuente: Colque, Tinta y Sanjinés, 2016.

La proyección final del saneamiento a nivel nacional, estima que el sector empresarial (medianos y empresas) llegaría a consolidar entre 15 y 17 millones de hectáreas (concentradas en Santa Cruz y Beni); los campesinos, pequeños propietarios e interculturales se beneficiarían con alrededor de 38 millones de hectáreas; y los pueblos indígenas con 26 millones de hectáreas bajo la modalidad de TIOC. Si se suma los 24,5 millones de tierras fiscales (Áreas Protegidas, Reservas Forestales), la cifra global alcanza los 106,7 millones de hectáreas objeto de saneamiento en todo el país (Fundación Tierra, 2015).

De acuerdo a las entrevistas realizadas, tanto el sector campesino como el sector intercultural consideran que cuentan con tierra insuficiente y es necesario que las políticas agrarias realicen una mejor distribución de las mismas, favoreciendo a todos los sectores. Según el Censo Agropecuario 2013, de las 775.000 UPAs el 94% corresponde a la pequeña agricultura -denominada Agricultura Familiar Comunitaria-, cuyo aporte representa el 44% del valor bruto de producción agropecuaria, siendo el restante 56% producto de la mediana y gran empresa agropecuaria.

En el departamento de Santa Cruz, específicamente en la zona de expansión agroindustrial, el proceso de saneamiento ha beneficiado a la empresa agropecuaria con 1,7 millones de hectáreas tituladas (46%), que en conjunto con la mediana propiedad, abarcan más del 60% de tierras tituladas (Tabla 21). La empresa agropecuaria, supera al sector campesino e intercultural; pero sobre todo al sector indígena, con una superficie que es diez veces mayor a la superficie titulada en favor de las TCOs (Tabla 21).

**Tabla 21. Datos del saneamiento en la Zona de Expansión Agroindustrial de Santa Cruz**

TIPO DE PROPIEDAD	SUPERFICIE SANEADA Y TITULADA		TÍTULOS		SUPERFICIE POR TÍTULO (HA. PROMEDIO)
	Ha	%	Número	%	
Pequeña propiedad	618.350	<b>16,9</b>	17.593	<b>82,9</b>	67,4
Mediana propiedad	544.743	<b>14,9</b>	1.672	<b>7,9</b>	325,8
Empresa agropecuaria	1.711.014	<b>46,7</b>	888	<b>4,2</b>	1.926,8
Propiedad comunaria	323.924	<b>8,8</b>	376	<b>1,8</b>	861,5
Tierras Comunitarias de Origen	138.899	<b>3,8</b>	87	<b>0,4</b>	1.596,5
Sin datos	329.419	<b>9,0</b>	622	<b>2,9</b>	529,6
<b>Total</b>	<b>3.666.349</b>	<b>100,0</b>	<b>21.238</b>	<b>100,0</b>	<b>5.307,6</b>

Fuente: Colque, Tinta y Sanjinés (2016).

En el grupo de la mediana propiedad están las colonias menonitas con 95.692 ha (14,8%) tituladas, que corresponde a siete de las 40 colonias, y 520.044 ha (80,5%) en proceso de saneamiento (Koop, 2015). Estas colonias constituyen un actor productivo importante –hasta el 2009 aportaban con el 16% de la producción soya al mercado nacional-; sin embargo, el INRA, en observancia estricta de las normas, registra únicamente aquellas colonias o asentamientos comprendidos en el proceso de saneamiento; quedando fuera de sus listas aquellas que presentan problemas jurídicos –colonias asentadas en tierras fiscales o en situación jurídica incierta (Koop, 2015).

## 5.2 Costos del saneamiento

En el año 2012, por la falta de presupuesto institucional, el INRA suscribió convenios con las organizaciones sociales del Norte de Santa Cruz y con la CAO para agilizar el proceso de saneamiento a través del pago de tasas por hectárea o por parcela saneada (Tabla 22). En el sector campesino e intercultural de tierras bajas existen dos modalidades de pago del polígono: como propiedad colectiva, donde el costo es de 1.000 Bs por punto (Federación Departamental de Campesinos Santa Cruz, 2015), y como propiedad individual, donde el pago es de 21bs (3 USD) por hectárea (Federación Departamental Bartolina Sisa Santa Cruz, 2015). En las comunidades originarias del altiplano, donde se realiza saneamiento interno con la



medición de las parcelas familiares, el costo es de 100 Bs por parcela. El costo del saneamiento, como indican los funcionarios del INRA, varía por departamento y región.

**Tabla 22. Costo del saneamiento por tipo de propiedad y de actor<sup>17</sup>**

TIPO DE PROPIEDAD	TIPO DE ACTOR	TIPO DE SANEAMIENTO	MONTO (Bs)
<b>Propiedad comunaria*</b>	Originarios del Altiplano	Saneamiento Interno / Colectivo	100 Bs /parcela
	Campesinos	SAN-SIM / Colectivo	1.000 Bs/punto
<b>Pequeña propiedad*</b>	Campesinos e interculturales	SAN-SIM / Individual	21 Bs/ hectárea
<b>Pequeña propiedad**</b>	Empresario agrícola	SAN-SIM / Individual	700 Bs total
	Empresario ganadero	SAN-SIM / Individual	1.400 Bs total
<b>Mediana propiedad**</b>	Empresario agrícola	SAN-SIM / Individual	3.500 Bs total
	Empresario ganadero	SAN-SIM / Individual	2.450 Bs total
<b>Empresa agropecuaria**</b>	Agrícola	SAN-SIM / Individual	7.000 Bs total
	Ganadero	SAN-SIM / Individual	5.600 Bs total

Fuente: Elaboración Samiri ProGea en función a: \*entrevistas y, \*\*Notibolivia Rural sobre el convenio entre el INRA y la CAO ([www.notiboliviarrural.com](http://www.notiboliviarrural.com)).

Según la CAO, a través de estos convenios con los beneficiarios, en la última gestión el INRA otorgó más de 4.000 títulos en Santa Cruz a los pequeños, medianos y grandes productores. Lo cual posibilitó a los empresarios acceder a créditos bancarios para hacer inversiones en la producción agropecuaria, como FEGASACRUZ que, actualmente, está encarando proyectos de repoblamiento ganadero en la Chiquitanía y el Chaco, gracias a la seguridad jurídica que consiguieron con el saneamiento y la titulación de tierra.

Sin embargo, estos convenios no representan una ventaja para todos los actores. Para la Federación Departamental de Mujeres Bartolina Sisa Santa Cruz, “generan la priorización sobre algunos que tienen dinero, por encima de los que no tienen recursos”, constituyéndose una de las principales desventajas para las organizaciones sociales, aunque en su mayoría son individuales. Las representantes de la Federación Departamental sostienen que el INRA “en vez de consolidar a los campesinos ha consolidado a los empresarios y a los menonitas”; pero además, a las nuevas comunidades –interculturales-, a las cuales se les ha otorgado títulos con mayor celeridad, respecto a las comunidades campesinas antiguas (asentadas en el año 2006) que continúan en el proceso de saneamiento. Perspectiva compartida por las organizaciones indígenas hacia sus comunidades, que se ven constantemente asediadas por empresas agropecuarias brasileras.

Respecto a las colonias menonitas, que constituyen un actor productivo importante –hasta el 2009 aportaban con el 16% de la producción soya al mercado nacional-, el INRA, en observancia estricta de las normas, registra únicamente aquellas colonias o asentamientos comprendidos en el proceso de saneamiento; quedando fuera de sus listas aquellas que presentan problemas jurídicos –colonias asentadas en tierras fiscales o en situación jurídica incierta (Koop, 2015). Temas Críticos Sociales

<sup>17</sup> Según la Ley 3545 “las pequeñas propiedades, solares campesinos, comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios, están exentos del pago de tasas de saneamiento y catastro; sin embargo, podrán realizar aportes económicos voluntarios para la ejecución de saneamientos priorizados o a pedido de parte. El monto, objeto, manejo y destino de estos aportes serán normados mediante Resolución Administrativa del INRA” (Art. 443.II).



### 5.3 Vulnerabilidad y Riesgos Sociales

La vulnerabilidad social es un concepto multidimensional que se define como una “situación latente caracterizada por la convergencia de circunstancias que aumentan la probabilidad de las personas y hogares de su sufrir contingencias que disminuyan dramáticamente su bienestar” (Thomasz et al, 2014: 31). Se relaciona con los grupos socialmente vulnerables de acuerdo a su capacidad para prevenir, resistir y sobreponerse a eventos y situaciones de orden político, económico, ambiental entre otros, y para recuperarse de los mismos.

El grupo social puede ser vulnerable a: (i) *Factores físicos*, relacionados a condiciones específicas de ubicación de los asentamientos humanos, la infraestructura y la producción. (ii) *Factores ambientales o ecológicos*, referido al uso inadecuado y no sostenible de los recursos del entorno, que debilita las capacidades del ecosistema para hacer frente a las amenazas naturales. (iii) *Factores económicos*, referidos a la nula o insuficiente capacidad de contar con recursos económicos por parte de la población, para hacer frente a las contingencias, siendo la pobreza una de las mayores causas de vulnerabilidad.

Entre los factores sociales que inciden en una mayor o menor vulnerabilidad están: (a) *Los factores políticos*, entendidos como la capacidad de los sectores vulnerables para tomar decisiones y/o influir en las instancias locales o nacionales, sobre asuntos que puedan afectarles; lo cual se relaciona con las capacidades de gestión y negociación con agentes externos, que puedan afectar -positiva o negativamente- sus condiciones de vida y su territorio. (b) *Los factores Ideológicos y culturales*, que se refieren a la visión, conceptos y prejuicios que poseen hombres y mujeres sobre el mundo y la manera como se interpretan las diferentes contingencias; influyendo en la prevención y acción para responder a estas de manera adecuada. (c) *Los factores organizativos*, que definen la capacidad de respuesta de las comunidades a una situación de vulnerabilidad, en función a su condición de organización, articulación y visión clara.

La vulnerabilidad no es generalizable, por tanto debe analizarse según las condiciones específicas de cada comunidad, de cada amenaza y bajo la responsabilidad de los diferentes actores sociales que pueden influir en las decisiones políticas y sociales del ámbito local y nacional. Para el análisis de las vulnerabilidades sociales en el proceso de saneamiento de tierras, se debe considerar a tres sectores beneficiarios de este proceso: el sector indígena, el sector campesino y el sector intercultural y, dentro de ellos las mujeres rurales:

- El **sector indígena** comprende a las 36 Naciones y Pueblos Indígenas que reconoce la Constitución Política del Estado, de los cuales 15 se encuentran en situación de alta vulnerabilidad. La cual se expresa en su bajo crecimiento demográfico, su baja inserción en la sociedad boliviana, débiles estructuras organizativas, limitaciones en el acceso a servicios básicos -salud y educación-, poca o nula representación política, pobreza extrema y presión permanente sobre sus territorios, por parte de otros sectores.
- El **sector campesino minifundiaro** comprende a los grupos que practican la agricultura familiar campesina o agricultura de autoconsumo, y al migrante que abandona su lugar de origen -por tierra insuficiente, por la imposibilidad de acceder a

la misma o por la degradación del suelo- para convertirse en “colonizador”<sup>18</sup> espontáneo, que participa de los procesos de dotación planificada por el Estado.

En este caso, las vulnerabilidades son evidentes y están asociadas a la dificultad de generar recursos suficientes para la satisfacción de las necesidades básicas de la unidad familiar, la degradación de los suelos o el limitado acceso al agua, a lo que se suma la incidencia del cambio climático.

- El **sector intercultural** comprende comunidades que aglutinan personas de diferentes lugares del área rural del país, reunidas para acceder a la tierra a través del mecanismo de la dotación, a partir del cual forman asentamientos. En este sentido, sus vulnerabilidades están asociadas al grado de adaptación a un nuevo entorno ambiental, el acceso a los recursos naturales, las enfermedades prevalentes en las nuevas áreas de asentamiento, el acceso a los servicios básicos -salud educación- y la seguridad alimentaria; así como a las presiones que se generan por la expansión de la frontera agrícola impulsada por medianos y grandes productores.
- Las **mujeres rurales indígenas y campesinas** constituyen el grupo social más vulnerable por las condiciones de marginalidad y exclusión económica y social a la cual se ven sujetas. Su grado de vulnerabilidad incrementa con la feminización del campo, puesto que ellas asumen los roles reproductivos y productivos frente a la migración temporal –por jornales episódicos- o permanente de su cónyuge.

En términos generales, el concepto de riesgo está relacionado a eventos contingentes que pueden afectar negativamente el desempeño de las entidades; por tanto, se trata de eventos potenciales (conocidos o desconocidos) que de realizarse impactan negativamente al bienestar de las personas. La capacidad de los individuos, hogares y comunidades de administrar el riesgo depende de las características del mismo: su origen (natural o resultado de las actividades humanas), su correlación, frecuencia e intensidad (Tomas, 2014).

Desde el enfoque del Banco Mundial, el riesgo social se centra en el concepto de vulnerabilidad económica; sin embargo, para el tema agrario es preciso incluir las otras vulnerabilidades relacionadas a factores ambientales, culturales y políticos. Los principales riesgos sociales relacionados con la tenencia y titulación de la tierra son aquellos emergentes de los conflictos por el acceso a la tierra y a los recursos naturales, que muchas veces implican el enfrentamiento entre comunidades, el avasallamiento, la destrucción de propiedades o de la producción y la imposibilidad de aprovechar los recursos naturales.

En este sentido, se identifican los siguientes riesgos sociales según el sector beneficiario del proceso de saneamiento y titulación:

- En las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, los principales riesgos sociales constituyen la erosión de su territorio y su identidad por la fragmentación y avasallamiento de sus territorios, con el consiguiente saqueo de los recursos naturales por terceros, y por las relaciones desiguales de trabajo, principalmente bajo la forma de “enganche o habilito”. Otro riesgo latente es el incremento de la conflictividad interétnica por el control territorial. Ambos riesgos tienen implicancias también

---

<sup>18</sup> El término “interculturales” se aplica a aquellas comunidades formadas por familias de migrantes que se asentaron en territorios alejados de sus lugares de origen, anteriormente conocidos como “colonizadores”

políticas, como la imposibilidad de los pueblos indígenas titulares de los TIOC de alcanzar la autonomía indígena.

El acceso a los recursos naturales aún es un tema irresuelto que, en muchos casos, determina que los miembros de los pueblos indígenas recurran a actividades ilícitas, donde los riesgos ambientales son el tráfico de vida silvestre y el tráfico de madera como medios de subsistencia.

- En el sector campesino minifundario, el principal riesgo es la profundización del minifundio improductivo, que incide en la desagregación comunitaria, el abandono o venta de las parcelas a personas ajenas a la comunidad, la migración permanente con la consecuente precarización laboral, la feminización del campo y el envejecimiento de la población rural. Otro riesgo es el incremento de los niveles de conflictividad intra e intercomunal por la presión sobre los recursos naturales, como el agua, las praderas nativas y los bofedales.
- En las comunidades interculturales y nuevos asentamientos, los principales riesgos sociales tienen que ver con la salud y el incremento de la mortalidad en la población, puesto que bajo las nuevas condiciones ambientales poco favorables, sumada al precario acceso caminero, las familias se ven expuestas a enfermedades tropicales y a problemas de desnutrición. Factores que inciden en el abandono y venta informal de la tierra.
- En tierras comunales o en TIOC, un potencial riesgo es la acentuación del arrendamiento o aparcería que, si bien está prohibido en la norma, en la práctica constituye un mecanismo que se ha adecuado y asimilado para responder a la falta de tierras agrícolas disponibles; generando en muchos casos, relaciones servidumbres de trabajo y de inseguridad jurídica.
- En el caso de las mujeres rurales, los principales riesgos sociales se circunscriben a la profundización de la precarización de sus condiciones de vida, al despojo económico y social y a la sobreexplotación como mano de obra barata por sus condiciones de marginalidad.

Debido a que los factores de vulnerabilidad y riesgos sociales impactan de manera diferenciada en los sectores sociales mencionados, las políticas agrarias y las políticas públicas conexas emprendidas por las instituciones del estado deben ser particulares a cada realidad biogeográfica, social y cultural del país.

### **5.3.1 Estado de titulación y demanda remanente de poblaciones indígenas, originarias y campesinas**

Según los datos del INRA, entre 1996 y 2015 se titularon 440 TCOs por una superficie de 23,9 millones de hectáreas; sin embargo, no se cuentan con datos específicos por región o departamento para dicho período. La información disponible con la que se cuenta, proviene de la XXXVIII reunión del Concejo Interinstitucional de Tierras Comunitarias de Origen – CITCO de tierras bajas, realizada en noviembre de 2011, donde se presentan datos generales por región y departamento obtenidos del INRA (Tablas 23 y 24). En términos comparativos, la demanda de TIOC en tierras altas supera a la de tierras bajas; mientras que la superficie titulada es mayor en tierras bajas respecto a tierras altas (Tabla 23).

**Tabla 23. Demandas de TIOC y superficie titulada en tierras altas y tierras bajas hasta el 2011**

UBICACIÓN	Nº DE TIOC DEMANDAS	SUPERFICIE TITULADA
Tierras altas	187	8.848.533
Tierras bajas	56	12.391.708
<b>Total</b>	<b>243</b>	<b>21.240.241</b>

Fuente: CITCO XXXVIII (2011) con datos del INRA para ese año.

A nivel departamental, solo se cuenta con información de los departamentos que incluyen tierras bajas, dado que no se realizó la CITCO respectiva para tierras altas. Según los datos de 2011, los departamentos Santa Cruz, Beni y La Paz presentan los mayores números en superficies tituladas. Los departamentos del Beni y La Paz presentan los mayores números de superficie en proceso de saneamiento; mientras que los departamentos de Cochabamba y Tarija no presentan demandas remanentes (Tabla 24).

**Tabla 24. Estado de titulación y superficie en proceso de saneamiento en las TIOCs de Tierras Bajas**

DEPARTAMENTO	Nº DE TIOC	SUPERFICIE TITULADA	SUPERFICIE EN PROCESO
Beni	18	4.741.108	107.000
Chuquisaca	5	212.919	75.000
Cochabamba	2	357.095	0
La Paz	7	1.466.238	365.104
Pando	2	433.260	0
Santa Cruz	21	5.016.859	10.000
Tarija	4	162.815	73.000
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>12.390.294</b>	<b>630.104</b>

Fuente: CITCO XXXVIII (2011) con datos del INRA para ese año.

La información desagregada por departamento, tanto para tierras altas como para tierras bajas, proviene del año 2010, presentada por la Fundación Tierra (2011) con datos del INRA para ese período. Información que se complementan con las entrevistas realizadas a miembros y representantes de la APG.

Pese a la desactualización, la información hasta el 2010 permite observar las diferencias por región entre el número de demandas de TCO y la superficie en hectáreas respecto al número de TCO tituladas y la superficie otorgada. En los departamentos del occidente del país, la superficie total titulada representa casi el 50% de la superficie total demandada en el caso de La Paz, el 75% en el caso de Potosí y el 65% en el caso de Oruro -con variaciones específicas según el departamento (Fundación Tierra, 2011)

En los departamentos que corresponden a la región centro (valles y parte del Chaco) del país, la superficie total titulada representa casi el 65% de la superficie total demandada en el caso de Cochabamba, el 50% en el caso de Chuquisaca y el 27% en el caso de Tarija -con variaciones específicas según el departamento (Fundación Tierra, 2011). En el caso del pueblo Weenhayek del departamento de Tarija, las 46.581,8 hectáreas tituladas (Fundación Tierra, 2011), equivaldrían al 10% del territorio consolidado que señala Tamborini (2015). Este es uno de los

pueblos que experimenta estancamiento en el proceso de saneamiento; por lo cual, la titulación de su territorio se constituye en una prioridad actual.

En los departamentos del oriente del país, la superficie total titulada representa el 44% de la superficie total demandada en el caso de Santa Cruz, casi el 50% en el caso del Beni y el 82% en el caso de Pando -con variaciones específicas según el departamento (Fundación Tierra, 2011).

El proceso de saneamiento y titulación en territorios indígenas de tierras bajas, conlleva una serie de cuestionamientos desde sus beneficiarios hasta personas especialistas en el tema. Desde la perspectiva de los representantes de las organizaciones indígenas de tierras bajas, como la APG, la CPESC y la AFIN, el proceso de saneamiento y titulación de los territorios indígenas está estancado, debido a la priorización en la titulación de la propiedad de terceros; un tema en el que coincide Tejada (2015) al señalar que el proceso de saneamiento legaliza y legitima en primera instancia los derechos de terceros. Así como a la falta de recursos económicos para concluir el proceso en los TIOCs.

En el caso del Pueblo Guaraní, sus representantes señalan que “algunas capitanías no se ha avanzado ni el 10%, solo las Capitanías del Alto Isozog están más avanzados en el saneamiento” (APG, entrevista, 2015) por la priorización de los terceros. Sin embargo, actualmente existe un acercamiento con el gobierno central a través del alcalde municipal de Charagya, para que el proceso continúe la consolidación del territorio Guaraní en Santa Cruz es crucial, puesto que el municipio de Charagua que concentra a este pueblo, constituye el primer municipio indígena. En este sentido, para los representantes de las Capitanías y la APG su organización matriz, “no puede haber autonomía sin territorio consolidado, por eso hemos iniciado otra vez el proceso con el INRA” (Capitanía Charagua Centro, entrevista, 2015).

En el caso del Pueblo Guarayo, para los representantes de la AFIN, el proceso de saneamiento ha representado un perjuicio, porque existen muchas tierras fiscales alrededor de su territorio que están siendo tituladas a terceros, sin un control posterior. Para los representantes de la CPESC, el actual proceso de saneamiento ha dado prioridad a otros sectores en lugar de los pueblos indígenas, como el pueblo Ayoreo “un pueblo grande con una TCO chiquita” (Representantes de la CPESC, entrevista, 2015); razón por la cual, demandan el respeto y la restitución de los territorios ancestrales -como El Choré- a los pueblos indígenas de Santa Cruz.

Para Kingo (2015) pese a los avances de los últimos 20 años respecto a los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y el territorio, y al proceso de saneamiento, el costo económico, social y político ha sido alto, quedando temas pendientes; lo cual se refleja en el estado actual de las titulaciones. Según la especialista, existe un sentimiento ambivalente, donde se logró fortalecer y gestionar las TCO, pero no hubo un real acompañamiento del proceso desde el Estado, “porque se lo vio como un proceso necesario legal, jurídico, administrativo y social; pero no hubo una visión cultural de lo que significa una TCO y una visión de gestión territorial y sostenibilidad a largo plazo, no estuvo contemplado en la formalización de los territorios indígenas” (Kingo, entrevista, 2015).

Frente a este panorama, donde muchos pueblos y organizaciones quedaron a la deriva con la titulación de sus territorios, las ONGs jugaron un rol importante a través de diferentes

propuestas, “algunas buenas, otras no tanto”, en la promoción de la gestión territorial desde las comunidades, las organizaciones y las entidades territoriales que acompañan los procesos de desarrollo (Kingo, entrevista, 2015). Por ejemplo, se generaron experiencias de manejo forestal desde las comunidades, como el caso de Monte Verde, que “bien o mal se han mantenido en el tiempo, aunque existe el foco de incertidumbre por la alta migración de la gente indígena” (Kingo, entrevista, 2015).

Para Tejada (2015) uno de los aspectos cuestionables en el proceso de saneamiento de territorios indígenas es la metodología de los polígonos, que fragmentó las TCOs. La especialista pone de ejemplo la TCO Guarayos, donde la metodología priorizó el saneamiento de las áreas libres de gente, dejando el conflicto para aquellos lugares donde habían comunidades, y en ese proceso adoptó la modalidad de titulación por comunidades en vez de polígonos; con lo cual, se fragmentó la continuidad territorial y la posibilidad de su gestión (Tejada, entrevista, 2015).

Según Tamborini (2015), el estado actual del proceso de saneamiento y titulación de territorios indígenas se encuentra en regresión, por la brecha que existe entre la ley que reconoce derechos y su implementación. Para el especialista, los territorios titulados constituyen la única forma de resistencia frente a la fragmentación del movimiento indígena, resultado del conflicto por el TIPNIS, y al paquete de políticas implementadas en los últimos cinco años.

Un elemento fundamental parte del conjunto de la población indígena originaria campesina, es la titulación colectiva en la figura de Propiedad Comunal que corresponde a las comunidades campesinas. La mayor parte de estas comunidades, que fueron tituladas durante la primera etapa de la Reforma Agraria (1953-1990), actualmente están siendo sometidas al saneamiento con la finalidad de reconstruir su información. Un proceso que se ha complejizado debido a que gran parte de los actuales ocupantes buscan ser reconocidos como propietarios privados dentro del nexo formal con su comunidad, donde la razón de fondo es la escasez de la tierra.

Esta forma mixta de titulación, que está reconocida en la Constitución al declarar que “las comunidades pueden ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales, respetando la unidad territorial” (Art. 394. III, Constitución Política del Estado de 2009) -aunque no existe un desarrollo normativo específico-, presenta dos visiones contrapuestas. Para aquellas personas herederas, que hoy viven en las comunidades y que no lograron actualizar sus derechos de propiedad a través del saneamiento, la protección comunal legitima la tenencia de la tierra y, por tanto, representan seguridad. Mientras que para aquellos familiares que migraron y luego regresaron a la comunidad con la noción de recobrar sus derechos, la única forma posible frente a las normas consuetudinarias, es a través de la titulación como propietarios privados dentro de la comunidad.

Por lo expuesto, tanto los territorios indígenas como las comunidades campesinas, están inmersos en procesos complejos alrededor del saneamiento y titulación actual, donde unos experimentan estancamiento y postergación, y otros demandan el reconocimiento de la propiedad privada dentro de la figura comunal.

### 5.3.2 Análisis de los Derechos y el Acceso a la Tierra de Hombres y Mujeres en Tierras Individuales y Colectivas

El acceso a la tierra y el reconocimiento de derechos desde un enfoque de género, tiene dos dimensiones de análisis: la dimensión sociocultural, que engloba los arreglos familiares y comunales sobre la tierra y la gestión del territorio, y la dimensión socioeconómica, que abarca el sistema de trabajo en los espacios reproductivo y productivo, y su relación con los contextos locales-regionales. Ambas dimensiones, en mayor o menor medida, son trastocadas por la institucionalidad del Estado, en cuando normas, políticas y modelos económicos nacionales. En este marco, se abordan tres temas: el reconocimiento de derechos y su aplicación, los mecanismos de acceso a la tierra y la titulación.

#### 5.3.2.1 Reconocimiento de Derechos y su Aplicación

El reconocimiento de los derechos de hombres y mujeres para acceder a la tierra y los recursos, se constituye en un hecho de desigualdad histórica en favor de los hombres, pese a la existencia de un marco internacional que establece la igualdad de estos derechos.

A nivel nacional, los avances en favor de los derechos de las mujeres rurales se registran en la promulgación de cinco leyes y un decreto supremo (Tabla 25), y en la nueva Constitución Política del Estado de 2009 que en diferentes artículos señala: la inclusión, igualdad, respeto, equidad social y de género, bienestar común y justicia social (Art. 47); las responsabilidades del Estado de proteger el desarrollo integral de las familias y, el reconocimiento de la igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades de todos sus integrantes (Art. 62 y 63); la reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos (Art. 313); el reconocimiento del derecho de las mujeres de beneficiarse de las políticas de distribución de tierras (Art. 395); la protección de los derechos sobre la tierra de quienes cultivan (Art. 395) y; las políticas dirigidas a eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra (Art. 402).

**Tabla 25. Leyes promulgadas en favor de los derechos de las mujeres rurales a la tierra**

LEY	AÑO	NOMBRE	ESTABLECE
<b>1715</b>	1996	Del Servicio Nacional de Reforma Agraria	Consolida el derecho propietario sobre la tierra a favor de quienes cumplen la FES.  <b>Art. 3.</b> El SNRA aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer, independientemente de su estado civil.
<b>3545</b>	2006	Reconducción Comunitaria a la Ley INRA	<b>Art. 8:</b> La participación de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas y Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” en la Comisión Agraria Nacional (CAN).  <b>Disposición Final Octava:</b> Se garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras. En caso de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, lo títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar. Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra,

LEY	AÑO	NOMBRE	ESTABLECE
			independientemente de su estado civil.
<b>D.S 29215</b>	2007	Modificación de la Ley 1715 por la Ley 3545	<p>Protección de los derechos de las mujeres respecto a la tenencia de la tierra y a participar en condiciones de igualdad en los procesos de saneamiento.</p> <p><b>Art. 3:</b> Se aclara el carácter social del derecho agrario boliviano que, entre otros aspectos, se basa en la equidad en el derecho al acceso y tenencia de la tierra de mujeres y hombres, en la designación de representantes, sean hombres o mujeres.</p> <p><b>Art. 8:</b> Se garantiza el control social y la participación de las organizaciones sociales y de otros sectores, a nivel nacional, regional o local, en todos los procedimientos agrarios administrativos y las/os representantes de las organizaciones sociales son habilitadas/os para participar [...]. Se deberá garantizar la aplicación de metodologías para efectivizar el derecho de las mujeres a la tierra y su participación en los procedimientos agrarios.</p> <p><b>Art. 46:</b> Son atribuciones del director nacional y de los directores departamentales del INRA propiciar acciones que garanticen la participación equitativa de mujeres y hombres en los procedimientos agrarios y el ejercicio de sus derechos agrarios, e implementar programas de capacitación/sensibilización a nivel institucional y a organizaciones para la aplicación de mecanismos que impulsen esta participación equitativa.</p>
<b>025</b>	2010	Del Órgano Judicial	<p><b>Art. 152:</b> Crea el Tribunal Agroambiental incluyendo entre las competencias de los jueces y las juezas que lo conforman “velar porque en los casos que conozcan se respete el derecho de las mujeres en el registro de la propiedad agraria”.</p>
<b>031</b>	2010	De Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez”	<p>Artículos útiles en materia de planificación y equidad de género: Art. 93, 130.</p> <p>Artículos importantes en materia de presupuestos y equidad de género: Art. 102, Art. 111 y Art. 114</p> <p><b>Disposición transitoria novena:</b> Previsión de presupuesto específico para programas de apoyo a la equidad de género e igualdad de oportunidades, entre otras áreas, en las de asistencia social, desarrollo agropecuario, gestión ambiental, y promoción al desarrollo productivo.</p>
<b>144</b>	2011	De Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria	<p><b>Art. 3:</b> La Ley tiene como finalidad lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y bolivianos, a través de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el marco de la economía plural.</p> <p><b>Art. 6:</b> Entre los principios que rigen la ley se incluye el de alimentación adecuada como “el acceso permanente a una alimentación saludable y suficiente para la población, sin discriminación ni distinción de clase social, credo religioso, opción política, género y generacional”.</p>

Fuente: Elaboración Samiri ProGea con información de la Coordinadora de la Mujer.

El marco legal establece una serie de responsabilidades por parte del Estado y en específico del INRA en los mecanismos para hacer operativo la participación equitativa de mujeres y



hombres en el proceso agrario (Tabla 25). El registro obligatorio de los nombres de ambos cónyuges aparece en la Resoluciones Administrativas de 2001 y 2004, según la publicación del INRA “La tierra tiene nombre de mujer” de 2009. Mientras que el programa de capacitación/sensibilización en el tema de género a nivel institucional como de organizaciones sociales, establecida en el D. S 29215, se supone es efectiva a partir de la creación de la Unidad de Género y Comunicación, reconocida recién en la Resolución Administrativa de 2011.

En la actualidad se observa un retroceso en este tema por una serie de factores ligados a la falta de recursos económicos, que deriva en la falta de personal especializado, y a la falta de criterios institucionales sobre lo que significa una verdadera incorporación del enfoque de género, tanto en las relaciones intra institucionales como interinstitucionales (INRA - organizaciones sociales - comunidades), aspecto que también se menciona en la publicación de Gómez-García (2013). Lo cual, guarda una estrecha relación con la priorización técnico-jurídica del INRA de “sanear tierras”, para cumplir con las metas establecidas por el gobierno central de concluir el saneamiento hasta el 2017.

Estos factores son evidentes al interior de la institución, cuando funcionarias y funcionarios del INRA Departamental Santa Cruz, por ejemplo, se refieren a la cantidad de roles que debe asumir la Unidad de Comunicación, quedando ausente el componente género. Aspecto que también es visible en las campañas que realizan las brigadas del INRA para socializar el proceso de saneamiento, donde la participación de mujeres y hombres se reduce a mencionar el registro obligatorio de los nombres de ambos cónyuges y a cuantificar la presencia de las mujeres que se mantienen como observadoras.

Desde las organizaciones sociales que representan a las mujeres, como la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa de Santa Cruz, existen varias falencias al interior del INRA, como la falta de socialización adecuada del proceso de saneamiento hacia las mujeres miembros de su organización, reticencia para brindar información del proceso agrario y prácticas excluyentes alrededor del control social. A estas falencias institucionales, se suman criterios personales desde altos funcionarios del INRA sobre “quiénes” pueden ser candidatas para la dotación de tierras; criterios que reivindican conceptos patriarcales de familia, pareja, hijos e incluso edad para acceder a la tierra. En esta perspectiva, como señala la asesora legal de la Federación, “el problema vemos en quienes trabajan dentro de la institución”.

Respecto a las comunidades indígenas y la participación de las mujeres en el proceso de saneamiento de las TCOs, según los diagnósticos publicados por el INRA (2009 y 2013) se cumplió con los procedimientos establecidos por ley. Sin embargo, viendo el contexto actual, surge la interrogante de cuán efectiva ha sido la participación de las mujeres indígenas en este proceso, sobre todo si consideramos que su marginalidad en espacios públicos sigue vigente y que los proyectos o programas suelen medir esta participación en términos cuantitativos.

#### *5.3.2.2 Acceso a la Tierra*

Desde un enfoque de género, los diferentes mecanismos de acceso a la tierra, se vinculan con la asimetría existente entre géneros respecto a los roles social y culturalmente asignados a hombres y mujeres en los espacios familiar, comunal y local: las mujeres asumen un mayor número de roles en el espacio familiar, como la economía del cuidado y el trabajo productivo

en la agricultura u otras actividades económicas adicionales, con relación a los hombres que tienen un predominio en el espacio comunal y local a través de sus roles político-sociales. En esta perspectiva, como señala Núñez, en Bolivia “la tenencia de la tierra, más allá de los términos legales, está determinada por acuerdos de las comunidades en relación a los valores tradicionales de sus pueblos, donde el acceso a la tierra por parte de las mujeres todavía es muy conflictivo” (Núñez, 2009: 27).

En función a la información primaria obtenida en campo, el acceso a la tierra por mujeres y hombres tiene dos niveles de análisis. Un **nivel micro** que se circunscribe a la familia y la comunidad, como instituciones sociales y culturales que definen el acceso y la distribución de la tierra por los mecanismos de la herencia, la unión conyugal, la asignación comunal y la compra-venta. Y un **nivel macro** que se circunscribe a la organización social y al Estado, como instituciones sociales y políticas que definen el acceso y la distribución por los mecanismos de la pertenencia y auto identificación a un pueblo, la afiliación a la comunidad o al sindicato y la dotación gratuita por parte del Estado.

En el **nivel micro**, la familia y la comunidad, en función a su contexto social y cultural –usos y costumbres-, definen quién(es) heredaran la tierra, quién dejará su comunidad por la unión conyugal, a quienes se les asignará tierra y quién decidirá sobre la compra o venta de la misma. La *herencia* y la *unión conyugal* forman parte de la misma dinámica de virilocalidad, puesto que una vez contraída la unión la mujer pasa a residir en la comunidad del esposo, con lo que la tierra termina heredándose a través del hombre, independientemente de que exista una herencia “equitativa” entre hijos e hijas (Aguirre-Torres, 2015). A este tipo de herencia se denomina herencia patrilineal (Colque y Soria Galvarro, 2014) y es predominante en tierras altas y valles (Colque y Soria Galvarro, 2014; Núñez, 2009; Nina, 2009), pero también en comunidades campesina-indígenas de piedemonte (Aguirre-Torres, 2015). En los casos en que las mujeres heredan tierras, generalmente es en menor proporción o son tierras marginales (Núñez, 2009; Nina, 2009).

El mecanismo de *compra-venta* es frecuente en propietarios/as individuales, donde las mujeres –así como los hombres- con mayores recursos económicos tienen más posibilidad de comprar o vender tierra respecto a las mujeres indígena-campesinas que tienen menos recursos y un acceso restringido a la tierra. Cuando se trata de familias parte de una comunidad, Colque y Soria Galvarro (2013) señalan que este mecanismo ocupa un lugar marginal; sin embargo, en comunidades interculturales se observa una mayor frecuencia debido a la formación de sindicatos agrarios, una organización político-económica que instituye un sistema de producción para el mercado, donde la decisión de la compra y venta, generalmente le corresponde al hombre.

La *asignación de la tierra por la comunidad* ocupa un lugar intermedio entre el nivel micro y el nivel macro, puesto que la organización social está de por medio. Esta forma de acceso es más frecuente en comunidades indígenas de tierras bajas que pertenecen a una TCO (Colque y Soria Galvarro, 2013; Aguirre-Torres, 2012), las cuales, a través de su organización, asignan una superficie de tierra a las nuevas familias o personas que soliciten su “chaco” para trabajar. Sin embargo, las mujeres sin pareja con o sin hijos/as suelen recibir menor superficie de tierra por los preconceptos alrededor de su condición socio-biológica: se las considera “menos fuertes” y con “mayores responsabilidades en su hogar”.

En el **nivel macro**, las organizaciones sociales de representación tienen potestad sobre los mecanismos políticos de pertenencia y auto identificación a un pueblo, y de afiliación a la comunidad o sindicato. Dentro del mecanismo de pertenencia y auto identificación a un pueblo, fundamental para *acceder al territorio y los recursos*, opera la *unión conyugal* como estrategia de territorialidad cuando se trata de personas de diferentes grupos étnicos (mujer indígena-hombre intercultural o mujer intercultural-hombre indígena).<sup>19</sup> Cuando nos referimos a la *tierra*, como el espacio productivo familiar o individual, su acceso por hombres y mujeres no solo está sujeto a los usos y costumbres, “sino a un sistema jerarquizado sexo/género con dominación masculina que define la desigual distribución y tenencia de la tierra por sexo” (Núñez, 2013: 54).

En comunidades altiplánicas predomina la lógica patriarcal detrás del discurso e imaginario tradicional del “chachawarmi” o complementariedad de sexos, ya que las mujeres se mantienen relegadas al espacio reproductivo y subordinadas a la decisión y representación del hombre (Nina, 2009; Núñez, 2009). En escenarios públicos, como el taller sobre saneamiento interno que realizó el INRA en la comunidad Nazacara, el chachawarmi tiene un sentido simbólico en cuanto Mallkus y Mama Thallas ocupan su lugar de representación; no obstante, cuando se aterriza en la participación efectiva del proceso agrario, las mujeres se limitan a escuchar o conversar entre ellas y a asumir su rol reproductivo en el “*aptapi*” -almuerzo comunitario. En comunidades indígenas de tierras bajas, si bien predomina la lógica familiar y colectiva sobre el acceso a la tierra, la toma de decisiones sobre la gestión del territorio es asumida por los hombres a través de las organizaciones de representación.

Dentro del mecanismo de *afiliación* a la comunidad o sindicato, propia de comunidades campesinas e interculturales, el acceso a la tierra por hombres y mujeres se restringe a la comunidad donde la nueva familia se afilie –sea del hombre o de la mujer (Aguirre-Torres, 2015). Este mecanismo generalmente se da a través del hombre, como representante de la familia, quien asume los roles político-sociales. Los casos excepcionales de mujeres –con o sin hijos- afiliadas, se observan en comunidades vallunas de ex hacienda, donde aún perviven las relaciones de poder marcadas por el padrinazgo –relación social jerarquizada- entre el ex hacendado y la comunidad, como es el caso de Munaypata y las comunidades vecinas del lado de Cochabamba.

El Estado y su brazo operativo el INRA, tienen la potestad sobre *la dotación de tierras*, en coordinación con las organizaciones sociales de representación. Este mecanismo, por su carácter público y formal, presenta otro tipo de dinámicas respecto a la participación de hombres y mujeres en el acceso a la tierra. Cuando se trata de nuevas comunidades constituidas para solicitar tierras, si bien las mujeres son parte de la necesidad conjunta, el proceso de dotación está liderada por hombres y solo requiere del reconocimiento y aprobación de su organización matriz para ser consideradas por el INRA. Cuando se trata solo de mujeres, el proceso de dotación opera bajo criterios y prácticas excluyentes, tanto del INRA como de las organizaciones sociales; tal como señalan las representantes de la Federación

---

<sup>19</sup> Mecanismo en el que intervino el Estado durante la primera etapa del saneamiento de TCOs, a través de los marcadores étnicos, establecidos para verificar la “identidad étnica” de las comunidades y pueblos indígenas que demandaron el reconocimiento de su territorio. Entre los casos más conflictivos se encuentran la TCO Takana, la TCO Ayoreo y la TCO Lekos.

Departamental Bartolina Sisa de Santa Cruz, quienes, además, perciben y experimentan un sentimiento de instrumentalización hacia ellas y su organización.

En el caso de las mujeres interculturales, la desigualdad en la dotación se expresa en el tamaño de la tierra con relación a una actividad productiva. Un ejemplo es la comunidad indígena-intercultural de mujeres Ametauná (municipio Concepción), a la cual el INRA dotó 5 ha por familia para realizar actividades de pequeña ganadería, además de las 50 ha para la producción agrícola que comparten y trabajan con sus cónyuges en otra comunidad. Aunque este modelo de dotación parece ventajoso para las mujeres, en la práctica subyacen relaciones asimétricas, puesto que la mujer solo tiene potestad sobre las 5 ha de producción ganadera marginal, mientras que el hombre controla las 50 ha de producción agrícola para el mercado.

En términos generales, la institucionalidad del Estado y la institucionalidad de la comunidad que, a través de sus organizaciones sociales -indígena, campesina o intercultural-, se presenta hacia afuera como una “unidad” armónica e igualitaria en cuanto a las relaciones de género (Lastarria-Cornhiel, 2011; Aguirre-Torres, 2015), contribuyen a mantener y reproducir las asimetrías de género en el acceso a la tierra y la gestión del territorio. La contradicción entre los avances normativos del derecho positivo y las limitaciones que impone el derecho consuetudinario respecto a las mujeres y la tierra, encuentra coherencia con las prácticas institucionales –personales- del INRA, que mantienen y refuerzan conceptos patriarcales de exclusión.

### *5.3.2.3 Titulación vs Cantidad de Tierra*

La titulación si bien representa la seguridad jurídica sobre la tierra, no refleja la distribución y redistribución equitativa de la misma, ni garantiza la seguridad económica y social, sea entre grupos étnicos, entre hombres y mujeres o personas jurídicas beneficiarios del saneamiento. A nivel de género en Bolivia, según los datos presentados para el año 2015 por el Viceministerio de Tierras en el Foro “Por el derecho de las mujeres al acceso y tenencia de la tierra”, realizado en octubre del mis año, se observa un avance en la titulación de tierras a favor de las mujeres con 839.000 títulos entregados (46%), respecto a los 943.000 títulos entregados a los hombres (53%). Sin embargo, como señala Roxana Liendo -experta en género y tierras-, no existe suficiente información sobre si este título fue concedido a nombre de ambos cónyuges como establece la norma o solamente para la mujer ([www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)).

A nivel cronológico y departamental, no se cuentan con datos actualizados; los únicos datos disponibles provienen del estudio de Núñez (2009) y Ramírez (2010) para el período 1997-2010 y de Gómez-García para el período 2010-2012 (Tablas 26 y 27). Según la evaluación de Núñez (2009) y Ramírez (2010), entre 1997 y 2010 se observa un incremento en el número de títulos emitidos a favor de las mujeres, con un repunte en el 2009 de más de 12 mil títulos a nombre de ellas. Sin embargo, en términos de porcentaje, la desigualdad persiste: las mujeres beneficiarias de la titulación no pasan del 25% con relación a los hombres, cuyo porcentaje sigue siendo mayor, pese a la reducción paulatina de un 72% a un 32,9% hasta el año 2010 (Tabla 26).

**Tabla 26. Titulación por género entre los años 1997 y 2010**

AÑO	MUJER		HOMBRE		MUJER, HOMBRE		TOTALES
	N° Títulos	%	N° Títulos	%	N° Títulos	%	
1997	0	0	6	11,3	47	88,7	53
1998	0	0	0	0	0	0	0
1999	6	12	44	88	0	0	50
2000	111	24,5	331	73,1	11	2,4	453
2001	471	17,2	1 986	72,3	288	10,5	2.745
2002	113	19,9	341	59,9	115	20,2	569
2003	666	18,3	1.794	49,3	1.178	32,4	3.638
2004	520	18,2	1.750	61,1	593	20,7	2.863
2005	1.783	18,7	3.939	41,3	3.809	40,0	9.531
2006	1.312	17,6	3.056	41,0	3.086	41,4	7.454
2007	2.038	20,4	4.269	42,7	3.696	36,9	10.003
2008	6.948	23,6	12.356	42,1	10.083	34,3	29.387
2009	12.305	25,5	15.824	32,9	20.044	41,6	48.173
2010	9.457	25,1	13.814	36,6	14.437	38,3	37.708
<b>Total</b>	<b>35.730</b>		<b>57.524</b>		<b>57.387</b>		<b>152.627</b>

Fuente: Elaboración con base en Núñez, 2009 y Ramírez, 2010.

A partir de 2005, un año antes de la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria 2545, el bajo incremento de títulos en favor de las mujeres y el decremento en favor de los hombres, se equipara con el incremento en el número de títulos emitidos a nombre de ambos cónyuges (Tabla 26). En términos jurídicos el incremento en este tipo de titulación favorecería a las mujeres dentro del seno familiar; no obstante, según el contexto social y cultural, podría encontrar contradicción con las normas internas de las comunidades y las propias familias.

Entre el 2010 y 2012, según la evaluación de Gómez-García (2013) para el INRA, el número de títulos incrementó de 23.987 a 530.412 (46%) a favor de las mujeres y de 36.182 a 618.655 (54%) a favor de los hombres. Para el mismo período, a nivel departamental también se observan diferencias en el número de títulos y en la superficie por hectáreas entregadas a favor de hombres y mujeres (Tabla 27).

Los datos de superficie por hectárea para el 2010, muestran diferencias marcadas en favor de los hombres, con excepción del departamento de Potosí (Tabla 27). El caso más relevante es el departamento de Oruro con 827 ha otorgadas a los hombres respecto a 50 ha otorgadas a las mujeres. Solo en el departamento de Chuquisaca, la superficie en hectáreas otorgadas a ambos cónyuges sobrepasa a las hectáreas otorgadas a hombres y mujeres por separado. Los datos de Gómez-García (2013) para el 2012, solo presentan el total de hectáreas otorgadas por departamento, donde Santa Cruz ocupa el primer lugar con 10.138.078 ha tituladas, seguido del Beni con 7.348.656 ha tituladas.

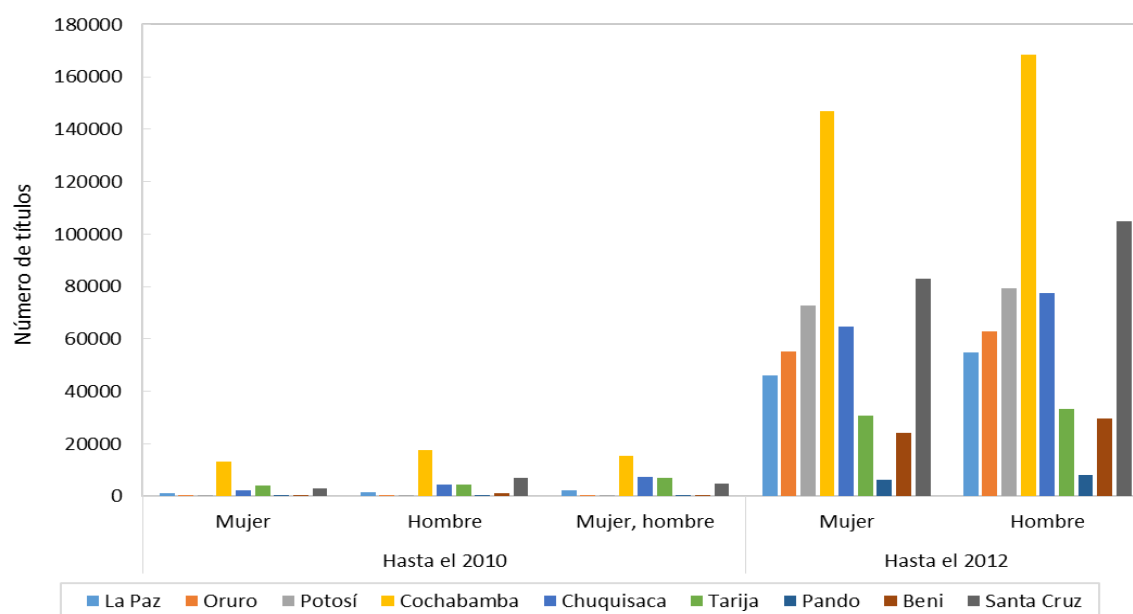
En el número de títulos emitidos hasta el 2010, las diferencias marcadas por género se observan en los departamentos de Chuquisaca, Pando, Beni y Santa Cruz, donde los hombres duplican y triplican a las mujeres. Hasta el 2012, según los datos de Gómez-García (2013), se observa un alto incremento en todos los departamentos, donde Cochabamba presenta el mayor número de títulos a favor de las mujeres (146.953) y los hombres (168.389), seguido de Santa Cruz; sin embargo, en estos datos no se hace referencia a la titulación conjunta (Tabla 27 y Gráfico 1).

**Tabla 27. Títulos emitidos y superficie en hectáreas por género y por departamento hasta el 2010 y hasta 2012**

DEPARTAMENTO	HASTA el 2010						HASTA el 2012	
	Mujer		Hombre		Mujer, Hombre		Mujer	Hombre
	N° Títulos	Ha	N° Títulos	Ha	N° Títulos	Ha	N° Títulos	N° Títulos
La Paz	1.039	5,392	1.480	21,508	2.040	28,525	46.213	54.986
Oruro	13	50	16	827	55	1,436	55.309	63.043
Potosí	15	1,801	32	1,533	66	5,331	72.877	79.283
Cochabamba	13.209	41,14	17.733	94,991	15.470	48,859	146.953	168.389
Chuquisaca	2.292	37,713	4.437	99,28	7.480	197,953	64.726	77.373
Tarija	4.047	17,042	4.436	64,004	7.089	51,297	30.888	33.406
Pando	67	18,027	165	42,305	201	33,268	6.060	7.908
Beni	373	35,384	945	180,04	450	58,11	24.238	29.476
Santa Cruz	2.932	115,593	6.938	445,909	4.713	223,235	83.148	104.791
<b>Total</b>	<b>23.987</b>	<b>322,092</b>	<b>36.182</b>	<b>1 776,57</b>	<b>37.564</b>	<b>648,014</b>	<b>530.412</b>	<b>618.655</b>

Fuente: Elaboración Samiri ProGea con base a Ramírez, 2010 y Gómez-García, 2013.

**Gráfico 1. Títulos emitidos por género y por departamento hasta el 2010 y hasta el 2012**



Fuente: Elaboración Samiri ProGea con base a Ramírez, 2010 y Gómez-García, 2013.

Las diferencias cuantitativas por género en la titulación de tierras, también se observa en la etapa de solicitudes para la dotación. Según las representantes de la Federación Departamental Bartolina Sisa de Santa Cruz “de sesenta compañeras que solicitan tierra, apenas llega para diecisiete”; depuración que tiene dos puntos de vista. Para las representantes, se debe a los criterios arbitrarios y excluyentes del personal del INRA, anteriormente mencionados. Mientras que para el INRA, la depuración es resultado de un cotejo minucioso de su base de datos para verificar que las mujeres solicitantes no posean tierra, puesto que, como señalan los funcionarios, se han dado casos en que mujeres que poseen tierra en conjunto con su pareja, solicitan dotación en calidad de solteras. Si este fuera el caso, cabría preguntarse a qué mecanismos responde este tipo de acciones, si a un mercado

de tierras, a la presión económica por el incremento de la familia o a las desigualdades internas.

Respecto a la titulación colectiva, como es el caso de las TIOCs y las comunidades indígenas, originarias o campesinas, no se tienen datos cuantitativos del número de mujeres y hombres sin pareja que acceden a la tierra dentro de la comunidad. Este tipo de titulación, como señala Lastarria-Cornhiel (2011), no garantiza los derechos de las mujeres sobre la tierra dentro de la comunidad puesto que la distribución se decide generalmente según los usos y costumbres; un espacio en el que el Estado y los gobiernos no se entrometen. En este sentido, es importante que desde el Estado se desarrollen mecanismos específicos y procesos que garanticen la inclusión de las mujeres, como miembros de la comunidad, en la toma de decisiones sobre la distribución de la tierra y la gestión del territorio y los recursos naturales.

La desigualdad en la dotación y titulación de tierras entre hombres y mujeres, sumada a la desigualdad en el acceso a la educación, son factores que contribuyen a la vulnerabilidad de las mujeres rurales en Bolivia, puesto que ellas asumen una mayor cantidad de roles en los espacios, reproductivo y productivo, y, por lo mismo, son las que contribuyen en gran medida a la soberanía alimentaria de sus comunidades. Además, son ellas las que se quedan en la comunidad cuando la pareja migra episódicamente para realizar otras actividades económicas para el sustento familiar. Esta feminización del campo, es uno de los problemas estructurales que se debe abordar dentro del proceso agrario, no solo desde el marco normativo y las políticas estatales, sino también desde las prácticas institucionales.

### 5.3.3 Dinámicas de Conflictos Sobre la Tierra y su Expresión en Procesos de Titulación

#### 5.3.3.1 Tipología de conflictos

Los conflictos relacionados con la tierra están estrechamente vinculados con el acceso, uso, aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales que en ella se encuentran y por el ejercicio de los derechos propietarios sobre ellos. Estos conflictos pueden ser estructurales, debido a la distribución desigual de la tierra y al control de los recursos naturales, o coyunturales, debido al ejercicio de los derechos propietarios –conflictos por sobreposición de derechos, linderos comunales no definidos, falta de definición de límites territoriales, registro catastral no actualizado.

La tipología de los conflictos se divide en tres grandes grupos (Tabla 28): conflictos preponderantes identificados por el INRA, conflictos por sobreposición de derechos, a nivel nacional en la institucionalidad del Estado que encuentra confrontación con los actores locales, y conflictos interétnicos vinculados con procesos de territorialidad.

**Tabla 28. Tipología de conflictos por tierra**

TIPOS	SUBTIPOS	CARACTERÍSTICAS	ACTORES
<b>Conflictos preponderantes</b>	Sobreposición	Por doble dotación Por límites entre propiedades	Propietarios colectivos. Propietarios privados.

TIPOS	SUBTIPOS	CARACTERÍSTICAS	ACTORES
<b>identificados por el INRA</b>	Posesión o derecho propietario	Los más comunes. Desfase entre los planos referenciales de los títulos emitidos en la Reforma Agraria del 53 (sin medida) y la medición actual en campo.	Propietarios privados (empresarios agropecuarios, menonitas). Propietarios colectivos.
	Avasallamiento	Producto de la declaración de tierras fiscales emitido por el INRA. Denuncia del propietario.	Propietarios medianos y grandes. Comunidades interculturales. Sindicatos.
	Político administrativo	Por límites mayores (municipales e incluso departamentales)	Propietarios colectivos
<b>Conflictos por sobre posición de derechos</b>	Áreas protegidas	Afectación de límites y categorías. Presión sobre los recursos naturales. Cambio en la zonificación de áreas protegidas.	Áreas protegidas. Comunidades campesinas. TCO. Comunidades interculturales. Empresas mineras.
	Empresas mineras	Presión sobre áreas protegidas y TCO. Control sobre los recursos económicos de compensación a las comunidades. Impactos ambientales.	Comunidades indígenas. Comunidades campesinas. Empresas.
	Hidrocarburos	Presión sobre áreas protegidas y TCO. Control sobre los recursos económicos de compensación a comunidades. Impactos ambientales.	Comunidades indígenas. Comunidades campesinas. Empresas.
<b>Conflictos interétnicos</b>	Acceso a la tierra	Economía de subsistencia. Economía de desarrollo. Producción familiar campesina. Mediana producción. Producción a gran escala.	Comunidades interculturales. Comunidades campesinas. Indígenas. Menonitas.
	Acceso a los recursos naturales	Tráfico de madera y de vida silvestre. Acceso a los recursos minerales (oro). Minería informal. Contaminación.	Comunidades interculturales. Comunidades campesinas. Indígenas. Menonitas. Cooperativas mineras.
	Lógicas de territorialidad	Visiones sobre el uso de la tierra. Estrategias de expansión y consolidación territorial. Relaciones de poder.	Comunidades interculturales. Comunidades campesinas. Indígenas. Menonitas.

Fuente: Elaboración Samiri ProGea.



### 5.3.3.2 Conflictos identificados por el INRA

El INRA nacional reconoce 12 tipos de conflictos a nivel general (Tabla 29), de los cuales predominan los conflictos por sobreposición (1638 casos), por derecho propietario (1.632 casos), por avasallamiento (497 casos) y político administrativos (263 casos). Entre las gestiones 2007 y 2015 se observa diferentes tendencias: en los conflictos por sobreposición se observa cierta constante en el número de casos; en los conflictos por derecho propietario se observa un incremento de dos casos en 2007 a 536 en 2015; y en los conflictos por avasallamiento se observa un pico de 168 casos en 2011 (Tabla 29).

**Tabla 29. Conflictos identificados por el INRA nacional**

TIPO DE CONFLICTO	2007-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Derecho Propietario	2	1	84	126	382	501	536	1632
Político Administrativo	9	40	29	49	47	45	44	263
Avasallamiento	47	14	168	89	67	61	51	497
Sobreposición	260	143	142	260	159	312	362	1638
Organizacional	32	6	7	17	27	26	23	138
Asentamientos ilegales	1	1	5	8	20	12	14	61
intracomunales	0	2	21	52	10	28	12	125
intercomunales	0	2	3	13	10	23	28	79
incumplimiento de la FS y FES	0	0	0	2	7	16	18	43
Usos y Costumbres	0	0	1	0	0	0	0	1
otros por especificar*	223	7	3	3	12	28	11	287
trafico de tierras					5	1	1	7
<b>Total</b>	<b>574</b>	<b>216</b>	<b>463</b>	<b>619</b>	<b>746</b>	<b>1053</b>	<b>1100</b>	<b>4771</b>

Fuente: Datos del INRA (2015).

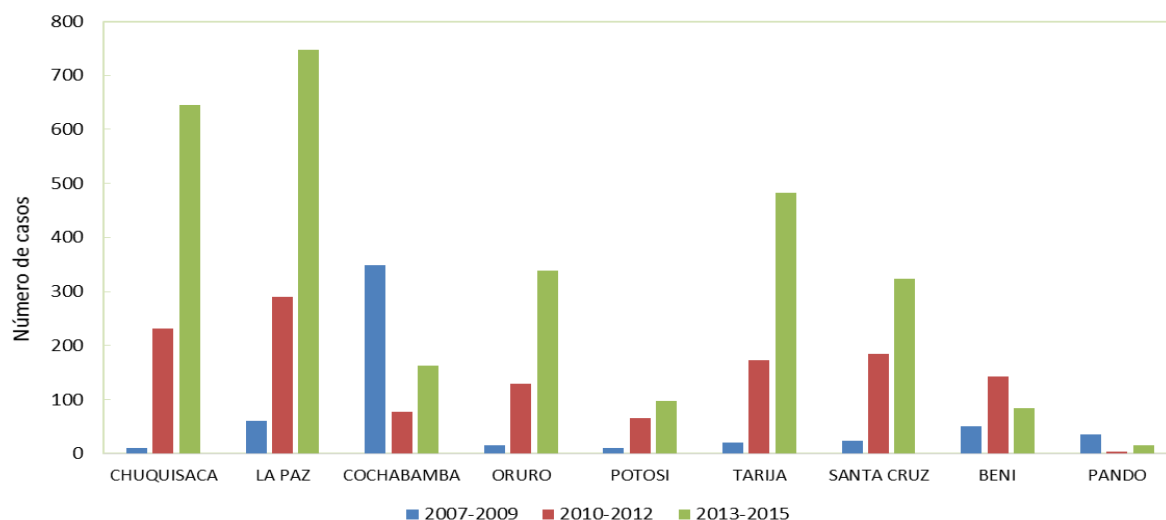
\* La categoría “por especificar” responde a aquellos conflictos sobre límites de unidades político administrativas, que salen de competencia del INRA ya que no le corresponde dirimir sobre los mismos.

A nivel departamental también se observan diferencias en el número de conflictos por gestiones, con un incremento de los conflictos a partir de 2013 (Gráfico 2). En el período 2007-2009, Cochabamba presenta el mayor número de conflictos (348 casos); en el período 2010-2012, el mayor número de conflictos se registran en La Paz (290 casos), Chuquisaca (232 casos), Santa Cruz (184 casos) y Tarija (173 casos); mientras que en el período 2013-2015, se registra un incremento de los conflictos en La Paz (748 casos), Chuquisaca (645 casos), Tarija (482 casos), Oruro (339 casos) y Santa Cruz (324 casos). Los departamentos de Pando y Potosí, son los únicos que reportan menor número de conflictos entre 2007 y 2015.

El INRA maneja cinco categorías para el estado de los conflictos: en *tratamiento*, *viabilizado*, *en alerta*, *urgente* y *paralizado*; las cuales, también presentan variaciones entre 2007 y 2015 (Gráfico 3). Los casos **en tratamiento**, presentan un descenso desde 450 casos (equivalente a 1.284.762,67 ha) a menos de 200 casos entre 2007 y 2010, que para el 2015 incrementa a 316 casos (equivalente a 283.436,9285 ha). El mayor número de casos **viabilizados** se registran en los años 2011 (120 casos, equivalente a 252.508,2045 ha), 2014 (181 casos, equivalente a 87.598,593 ha) y 2015 (230 casos, equivalente a 175.847,7378 ha). Los casos en **estado de alerta y en estado urgente** mantienen números bajos. De estas categorías, los casos

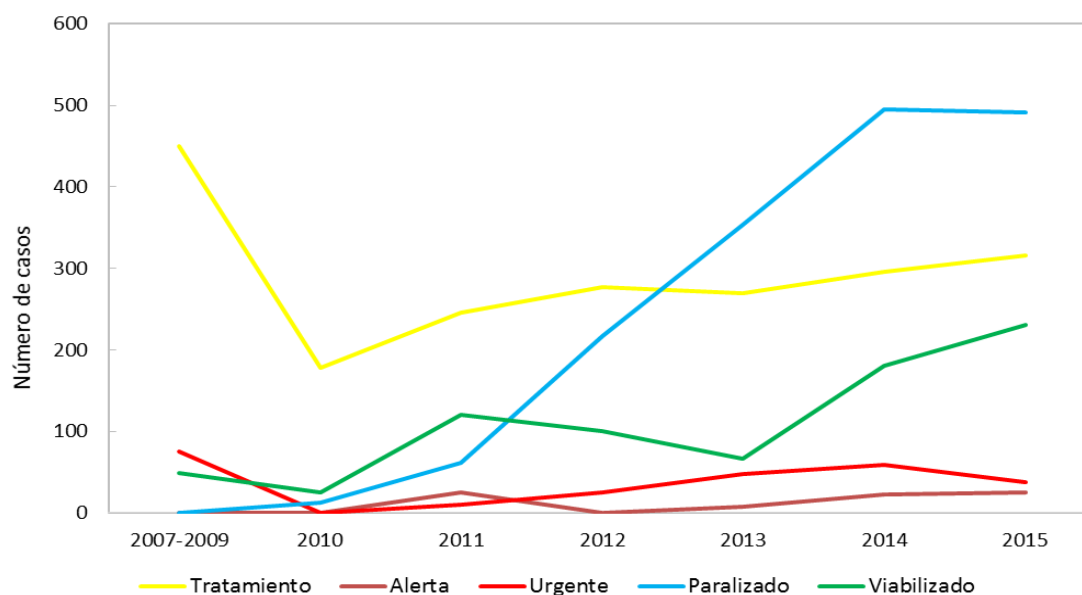
**paralizados** son los únicos que muestran un incremento vertiginoso de 13 casos (equivalente a 181.040,7216 ha) en 2010 hasta más de 400 casos (equivalente a 366.404,198 ha) a partir de 2014 (Gráfica 3).

**Gráfico 2. Conflictos por departamento registrados por el INRA entre 2007 y 2015**



Fuente: Elaboración Samiri ProGea con información del INRA (2015).

**Gráfico 3. Estado de los conflictos por tierra entre 2007 y 2015**



Fuente: Elaboración Samiri ProGea con información del INRA (2015).

Esta dinámica cuantitativa del estado actual de los conflictos, que maneja el INRA, solo muestra incrementos o decrementos, pero no especifica si los casos en tratamiento entran en los casos viabilizados o en los casos paralizados. Lo cierto es que los casos paralizados muestran un incremento abrupto en cinco años, de 2010 a 2015, que podrían corresponder a

las zonas en blanco que maneja el INRA, cuando un conflicto no se puede resolver; lo cual significa el estancamiento del proceso de saneamiento en ciertas áreas.

Según la información obtenida en el taller con el personal del INRA Departamental Santa Cruz, en este departamento se presentan dos tipos de conflictos en el proceso de saneamiento: por posesión o derecho propietario, que representa el 90% de los casos, y por avasallamiento, que representa el 10% restante. El conflicto por posesión constituye una de las razones para la actualización del derecho propietario, y está asociado a una serie de factores resultantes de la Reforma Agraria del 53, tales como la ausencia de mensura exacta y la elaboración de planos referenciales para la dotación de tierras, que derivaron en contradicciones con la medición actual (Tabla 29). A lo anterior se suma la falta de un sistema de información antes de 1990. Mientras que el conflicto por avasallamiento es resultado de la declaración de tierras fiscales emitido por el INRA, cuyo elevado número de denuncias, según señala el personal del INRA, responde a una confusión o “mal uso del concepto” por parte de los afectados.

Ambos conflictos se enmarcan en un mismo proceso institucional (Esquema 4), pero con diferentes tratamientos. Los conflictos por derecho propietario implican, en primera instancia, su definición ante los involucrados, el registro del conflicto y la aplicación de conciliaciones voluntarias a efecto de viabilizar el proceso de saneamiento. Para el personal del INRA, la conciliación constituye el principal recurso para resolver el conflicto, de ahí que “agotan todas las medidas necesarias para llegar a este tipo de acuerdo”. Sin embargo, en muchos casos, no se logra la conciliación, por lo cual se declara en blanco el área en conflicto.

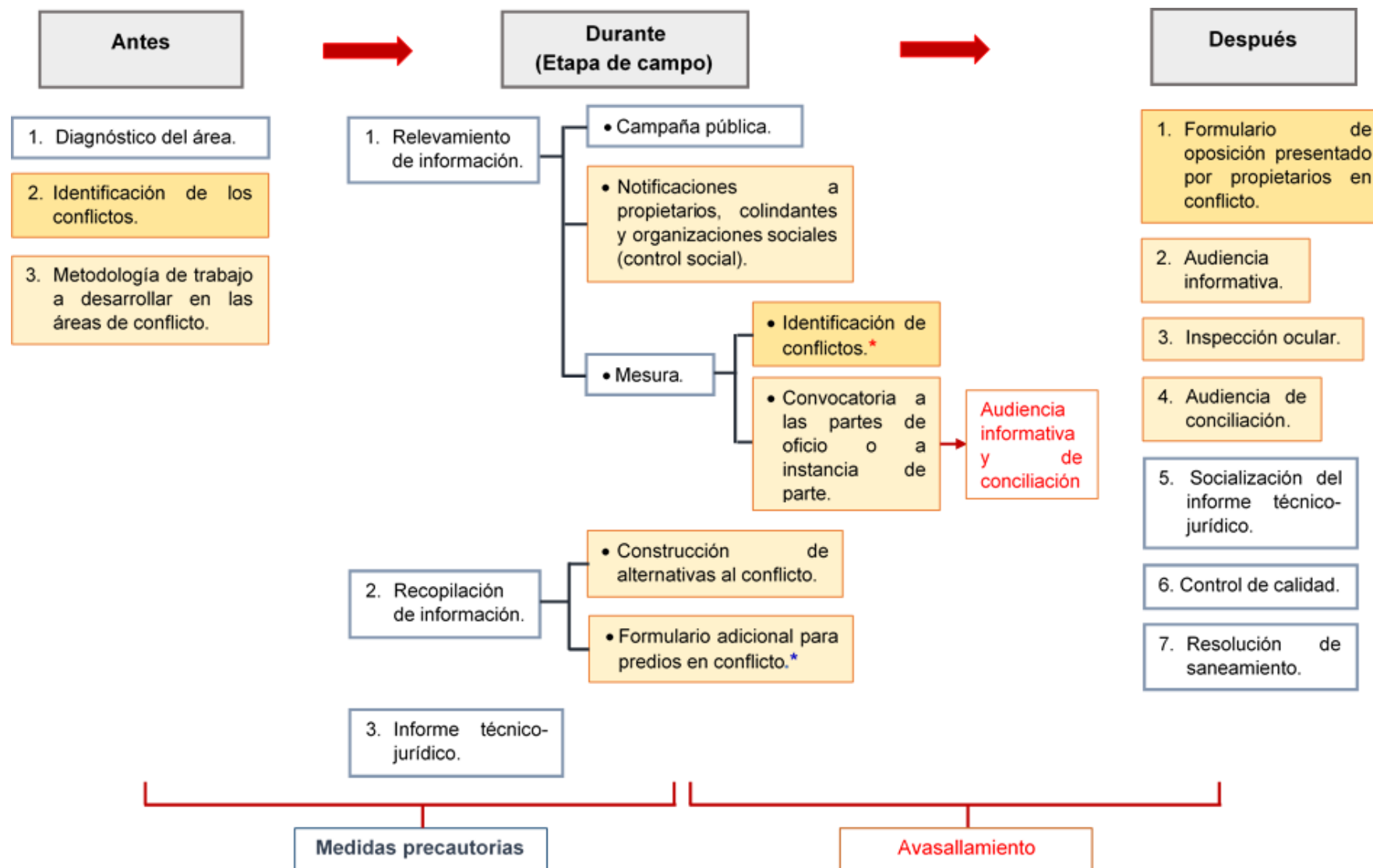
El conflicto por avasallamiento implica una inspección ocular, la convocatoria a las partes en conflicto para informar, la aplicación de medidas precautorias para frenar el avance y el registro del procedimiento. En caso de incumplimiento de las medidas precautorias, se recurre al desalojo de la población asentada, previa notificación. Para el personal del INRA, los cuellos de botella alrededor de este tipo de conflicto corresponden a la falta de comprensión por parte de la gente de que “existe un proceso de dotación y que tiene que seguir su curso”, pero además a las debilidades dentro de las organizaciones sindicales y el “oportunismo hacia tierras productivas”. Sin embargo, este tipo de casos ha reducido tras la aplicación de la Ley de Avasallamiento.

La conciliación, desde la perspectiva de los diferentes actores entrevistados, constituye un mecanismo parcial y poco eficiente para resolver los conflictos por la tierra. Para la Federación Departamental Bartolina Sisa de Santa Cruz, la conciliación entre empresarios que incumplen la FES y las comunidades que demandan la declaración de tierras fiscales por dicho incumplimiento, “es injusta” porque se reduce a conceder unas pocas hectáreas – insuficientes- a muchas familias.

Desde la perspectiva de los empresarios agropecuarios, la conciliación “no es una sugerencia, sino una imposición”, porque el INRA insta a que los empresarios cedan una porción de tierra a campesinos que “avasallan sus tierras”. En esta perspectiva, “el manejo de los conflictos es catastrófico, porque el INRA resuelve las tierras que no están en conflicto y las que están en conflicto las deja” (ANAPO, entrevista, 2015).

#### Ilustración 4. Tratamiento de los conflictos en el proceso de saneamiento

Fuente: Elaboración Samiri ProGea (resultados del taller con el personal del INRA Departamental de Santa Cruz, 2015).



En cuestión de las TIOCs, el mecanismo de conciliación habría derivado en mecanismos perversos, como señala Tejada para el caso de la TCO Guarayos, “la conciliación es una figura que considera la misma ley INRA; pero vía conciliación rápidamente se erosionan las organizaciones indígenas, lo que conduce a formas clientelares de resolución que devienen en soluciones que se interpretan como poco transparentes” (Tejada, entrevista, 2015). Lo cual hace necesario repensar la aplicación de la conciliación y la incorporación de otros mecanismos de control después del proceso de saneamiento en los territorios indígenas.

Según Kingo (2015), el rol del INRA en los conflictos tuvo un proceso histórico de construcción muy valioso; sin embargo, no estuvo acompañado del fortalecimiento institucional como política de Estado. Actualmente, la relación con el INRA ha derivado enfocarse más en temas de “control y fiscalización, no tanto de generación y definición de políticas públicas, ya que ha estado inmersa en problemas por presiones internas; lo que genera desconfianza desde la sociedad civil de que sea un ente creíble y con capacidades técnicas” (Kingo, entrevista, 2015).

En este sentido, es importante que el INRA tenga las condiciones mínimas y una visión de apertura a una agenda común con otros actores: “Visión de colaboración, porque son mediadores entre distintos intereses de las zonas; para eso tienen que tener solvencia económica y poder moral, y eso es difícil de conseguir cuando no hay continuidad, cuando los procesos son frágiles, cuando la institucionalidad pública no sabe a dónde apuntar” (Kingo, entrevista, 2015).

#### *5.3.3.3 Caso de Guarayos: conflictos resultantes del proceso de saneamiento*

La TCO Guarayos, según las investigaciones de Tejada, constituye un caso paradigmático en el proceso de saneamiento, “porque ahí se habían concentrado todos los vicios de este proceso” (Tejada, entrevista, 2015). Dicho proceso desestructuró y fragmentó la continuidad territorial de la TCO a través de la metodología del polígono, porque primero se saneó toda la Reserva Río Blanco y Río Negro del polígono 1 exenta de comunidades y luego se aplicó la modalidad de titulación comunitaria.

En la primera investigación de 2009, como señala especialista, se obtuvo las escrituras notariales “que consistían en conciliaciones que contempla el proceso de saneamiento, y nos encontramos con medio millón de hectáreas transferidas hacia terceros vía conciliación, que solo faltaba legalizar” (Tejada, entrevista, 2015). Un vicio que consolidó la propiedad de los terceros, porque la tierra fue vendida o transferida a un costo de 1.000 a 3.000 dólares la hectárea; aspecto que evidencia el incremento del valor de la tierra -cuando pasa a otras manos- y su ingreso al mercado informal de tierras.

Este mercado de tierras, derivó en otro caso paradigmático vinculado al tema forestal: el caso Stroecker, un empresario extranjero que está en una reserva forestal, en una TCO y, además, es una concesión forestal que fue desmontada. Para Tejada (entrevista, 2015), “este caso es el que mejor refleja las contradicciones en la aplicación de la normativa, porque a Stroecker la ABT le autorizaba aprovechamiento con plan de manejo y paralelamente le daba permiso de desmonte; es decir, fungía como concesión forestal en tierra fiscal y como una propiedad”. Este proceso se lo pone como ejemplo de que el uso y valor de las reservas forestales no han sido cabalmente comprendido por el Estado. “El INRA al momento de otorgar el título o

aceptar la demanda de dotación, así se esté en reserva forestal, te dice que es una propiedad agraria y que se tiene que elaborar el tu POP, donde vas a planificar que vas a desmontar, caso contrario te obligan o te revierten tu propiedad” (Tejada, entrevista, 2015).

A criterio de la investigadora, el derecho forestal comunitario se estaría privatizando -quedan pocos planes de manejo forestal-, puesto que al interior de aquellos derechos se han constituido pequeños grupos de poder local dentro de las comunidades que, sin observar los procesos internos de toma de decisiones, han rentado la tierra a personas externas. Estos casos muestran que en algunas comunidades se estaría perdiendo el control sobre sus territorios, alentados por el proceso de saneamiento; un hecho totalmente contradictorio a lo que establece la Constitución sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su territorio y los recursos.

Bajo este panorama, la TCO Guarayos ha concentrado múltiples conflictos de tipo orgánico y social, como señala Tamborini: “actualmente tienen tres dirigencias, tienen problemas orgánicos, tienen problemas sociales, tienen una presencia grandísima de andinos y gente extranjera; además, de un proceso de alquiler de tierras, de venta y de todo lo que sirva para poder negociar” (Tamborini, entrevista, 2015).

Actualmente, uno de los conflictos latentes en Guarayos, como señalan las representantes de la Federación Bartolina Sisa Santa Cruz, es el corte del acceso al agua del Río Grande, que afectó a los chacos y a la producción de los campesinos. Resultado de que “el INRA entregó las tierras donde está el Río Grande a los empresarios, que debería estar a cincuenta metros más allá” (Federación Departamental Bartolina Sisa de Santa Cruz, entrevista, 2015). Este problema desencadenó en el bloqueó campesino del camino troncal hacia Guarayos, a mediados de noviembre de 2015, donde el INRA tuvo que intervenir para resolver la situación.

#### *5.3.3.4 Conflictos por sobre posición de derechos*

Entre los conflictos por sobreposición de derechos, se pueden distinguir dos tipos: 1) entre el nivel central del Estado y los pueblos indígenas y comunidades campesinas, que incluyen la sobreposición con áreas protegidas, concesiones mineras y proyectos hidrocarburíferos; y 2) por competencias institucionales sobrepuestas entre el área rural y el área urbana.

El derecho de los pueblos indígenas sobre sus territorios -consolidados o en proceso de saneamiento- y los recursos naturales renovables y no renovables, está reconocido en la Constitución Política del Estado y en otros marcos normativos. Sin embargo, según el tipo de recurso, “los derechos entre titulares de las TIOCs y el nivel central del Estado están sobrepuestos, compartidos y con diferentes grados de preminencia, aunque no siempre con una clara normativa y asignación de competencias” (Fundación Tierra, 2011: 326).

Cerca de 3,2 millones de hectáreas tituladas como TIOC tienen doble categoría, de Territorio Indígena y Área Protegida, como la Reserva Altoandina Eduardo Avaroa, el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré y la Reserva Pilón Lajas; o están sobrepuestas, como el Parque Nacional Madidi y el Área Natural de Manejo Integrado San Matías (Fundación Tierra, 2011). La condición de solapamiento y la gestión compartida, se define a partir de la Constitución Política de 2009: “[d]onde exista sobreposición de áreas protegidas y territorios indígena originario campesinos, la gestión compartida se realizará con sujeción a las normas y

procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, respetando el objeto de creación de estas áreas” (Art. 385.II, Constitución Política del Estado de 2009).

Pese a los avances normativos y la generación de políticas públicas para la gestión compartida, los conflictos por sobreposición no han sido resueltos porque, como el caso del Parque Madidi, el proceso fue técnico e impositivo, sin previa consulta a las comunidades. A lo cual, se suma el acceso diferenciado a los recursos naturales entre comunidades indígenas –parte de una TCO- y comunidades campesinas circundantes o que se encuentran dentro de un área protegida. Las comunidades campesinas perciben mayores restricciones desde el área protegida, que las comunidades indígenas cuyo territorio y titulación, según la Ley INRA 1715, es “compatible con la declaratoria de áreas protegidas en concordancia con el artículo 64 de la Ley 1333” (Art. 44, Ley de Reforma Agraria 1715 de 1996).

Un ejemplo de este tipo de conflicto, es la comunidad Santa Rosa de Lima en el municipio de Pampa Grande (departamento de Santa Cruz), donde existe triple sobreposición territorial entre el Parque Amboró, 100 parcelas y, recientemente, la concesión minera Aguas de Horoya que se solapa con 14 de las 100 parcelas. Según indica la representante de la OTB, el conflicto inicial fue con el Parque Amboró porque sus propiedades, obtenidas por compra o herencia, “estaban antes de su creación y nunca conocieron los límites del parque en la zona”. La gente no conoce los límites, porque fueron definidos por programas georeferenciales y no en campo, como señala un comunario exguardaparque.

Según los entrevistados, en esta zona se realizaron dos saneamientos. En el segundo saneamiento, efectuado en el año 2010, se emite la resolución final de títulos, entregada en septiembre de 2015 a la comunidad, donde se establece que en el área de solapamiento existen tres categorías: Área Natural de Manejo Integrado - ANMI, área forestal y concesión minera. Para las familias afectadas por el solapamiento, existe gran preocupación alrededor del ANMI que los obliga a manejarse según la norma establecida para dicha categoría y del área forestal que les restringe sus actividades económicas; además de la incertidumbre por la concesión minera. En esta perspectiva, el reclamo de la comunidad, sobre todo de las familias afectadas, es la falta de socialización de esta información por parte del INRA.

Las áreas forestales, como parte del conflicto por sobreposición, también se presenta alrededor de las TIOCs, donde el 20% de las concesiones forestales (1,2 millones de hectáreas) están dentro de las áreas demandas por los indígenas; las cuales, en general, han sido excluidas de la titulación de la TIOC para ser consolidadas como tierras fiscales no disponibles, en protección del derecho de concesionarios (Fundación Tierra, 2011).

Respecto a los recursos no renovables, la Constitución Política del Estado ratifica disposiciones anteriores que establecen que los títulos agrarios colectivos como los TIOCs, no otorgan dominio a los pueblos indígenas sobre estos recursos –incluso los hídricos. Los artículos 359 y 369 de la Constitución establecen que estos recursos son de dominio del pueblo boliviano y están administrados por el Estado.

Es necesario resaltar que gran parte de los territorios indígenas en zonas ricas en reservas de hidrocarburos y minerales. La Constitución, en este contexto, en sus artículos 30, 352 y 403, reconoce como derechos de los pueblos indígena originario campesinos la consulta previa

obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan; y a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios. Disposición que se ratifica en la Ley de Minería y Metalurgia 535 de 2014, con excepción de las fases de prospección y exploración, donde no se requiere dicha consulta.<sup>20</sup>

Entre los conflictos por competencias sobrepuestas, que involucra directamente al proceso de saneamiento, se encuentra el caso de la comunidad Yacuses del municipio Puerto Suarez (departamento de Santa Cruz). Según describe la asesora legal de la Federación Departamental Bartolina Sisa de Santa Cruz, esta comunidad cuenta con un trabajo de saneamiento de 300 hectáreas donde, además, la alcaldía entregó 8.400 m<sup>2</sup> a un empresario. En este sentido “hay un problema de competencias sobrepuestas, porque todos tienen papeles, [la comunidad] de parte del INRA, [el empresario] de parte de la Alcaldía, donde no se ha respetado la adjudicación y la competencia de ambas instituciones” (Asesora legal de la Federación Bartolina Sisa, entrevista, 2015).

Si bien la Ley de Reconducción Comunitaria 3545 y el MOF – INRA de 2011, norman y establecen la articulación interinstitucional, este tipo de conflictos evidencia la débil articulación que existe entre el INRA y otras instituciones públicas como las alcaldías. Lo cual, también se hace extensivo a las gobernaciones, cuando se abordan conflictos en reservas forestales –como el Choré-, o áreas protegidas departamentales.

#### 5.3.3.5 Conflictos interétnicos

Los conflictos interétnicos se remiten a conflictos de territorialidad o control del territorio. En este sentido, la territorialidad “es un concepto más amplio que el territorio, implica un campo de representaciones territoriales que los actores sociales portan consigo, incluso por herencia histórica [...] y hacen cosas en nombre de esas representaciones” (Haesbaert, 2013: 27); lo que Rojas interpreta como “acto, relación y territorio y sus modalidades histórico-culturales de control” (Rojas, 2009: 90).

Las políticas de colonización en Bolivia a partir de la Reforma Agraria del 53, se circunscriben a un proceso de des-territorialización o “abandono del territorio” (Deleuze y Guattari, 2004) y de re-territorialización o “control de la movilidad en la reconstrucción territorial” (Deleuze y Guattari, 2004; Haesbaert, 2013) de las poblaciones altiplánicas en tierras bajas. Un proceso que, sumada a escisiones dentro de las organizaciones sociales –el caso de la Confederación de Campesinos y la Confederación de Interculturales-, desencadenó en la amalgama actual de identidades étnicas, que se hizo más difusa, al mismo tiempo que la estructura de clase se hizo más evidente.

El proceso de re-territorialización conlleva la reproducción de elementos culturales del lugar de origen en el nuevo lugar de asentamiento, donde “el hogar, la tierra, el territorio y la comunidad de origen, juegan un papel importante en el proceso de construcción y reconfiguración de la identidad individual y colectiva del indígena migrante” (Varese, 2005:

---

<sup>20</sup> Los párrafos II y III del artículo 19 de la Ley de Minería y Metalurgia 535, sobre la consulta previa, establecen: “Las operaciones mineras que comprendan prospección y exploración no requieren de la consulta previa prevista en el Parágrafo I del presente artículo. La consulta prevista en el Parágrafo I precedente, se aplicará para las solicitudes de nuevos contratos administrativos mineros en áreas libres que se presenten a partir de la publicación de la presente Ley”.



29). En esta perspectiva, las colectividades de origen andino reconfiguraron su identidad en el encuentro entre su anclaje étnico-cultural y los anclajes de otras colectividades territorializadas, como las comunidades indígenas de tierras bajas.

Los conflictos interétnicos entre comunidades andinas migrantes y comunidades indígenas, se expresan en la etnicidad como mecanismo delimitatorio de un grupo étnico frente a otro grupo y como instrumento sociopolítico que manipula la identidad (Aguirre-Torres, 2014). Al respecto, Tamborini señala que estas tensiones por visiones diferentes sobre el espacio y los recursos naturales, “se trabajaron durante 30 años en el oriente en términos sociales y políticos, para armonizarlas y generar alianzas políticas entre pobres venidos del occidente, discriminados, marginados o explotados, y los indígenas pobres de tierras bajas, también explotados, marginados y excluidos de sus territorios y recursos” (Tamborini, entrevista, 2015).

Esta alianza constituye el denominado Pacto de Unidad “entre campesinos, indígenas, colonos, mujeres campesinas e indígenas; el gran bloque social de clase, contrario a los sectores dominantes del oriente” (Tamborini, entrevista, 2015), como la representación de haber resuelto lo que Tamborini llama “la contradicción falsa” en el oriente. Después del conflicto del TIPNIS, el pacto se disolvió y se potenciaron las diferencias étnicas: “los sectores campesinos andinos empezaron a tener una lógica dominante y los indígenas de tierras bajas volvieron a creer en esa contradicción falsa que montaron los sectores dominantes, de que los kollas son invasores, son malos, te quitan tu tierra” (Tamborini, entrevista, 2015). Aspecto que se puede apreciar en las visiones que cada grupo étnico tiene de sí mismo y del “Otro”.

El sector indígena de Santa Cruz hace hincapié en sus formas colectivas de ser, estar y hacer en el territorio, respecto a las formas “individuales” de los sectores campesinos e interculturales. Desde su perspectiva, los pueblos indígenas cumplen con la Función Social que indica la constitución, porque realizan un aprovechamiento integral de su territorio para el desarrollo de su pueblo, por ejemplo la elaboración e implementación de planes de manejo para el aprovechamiento forestal. Mientras que a los campesinos e interculturales, les atribuyen una visión productivista y, por tanto, un uso insostenible de la tierra y los recursos naturales.

El sector campesino, por su parte, se refiere sobre todo a la tierra subrayando que son actores productivos importantes y, por tanto, necesitan tierra para continuar produciendo. Desde su perspectiva, los indígenas poseen suficiente tierra que no aprovechan para realizar una producción para el mercado.

En contraposición a los indígenas, el sector intercultural de Santa Cruz resalta sus formas individuales-familiares de producción y su sistema de trabajo. Desde su perspectiva, su sistema de producción agrícola es más eficiente y organizada con respecto a los indígenas, puesto que le dedican más de ocho horas a la agricultura y buscan mercados locales y regionales estratégicos. Su visión como organización es transformar el sistema de producción tradicional de tierras bajas a un sistema de producción intensivo, que lo perciben como sinónimo de desarrollo.

Entre los elementos centrales que surgen de estas perspectivas, parte de la disputa por el territorio y anclado al derecho agrario –reconocimiento de los tipos de propiedad-, están los significados de “tierra” y “territorio”, cuyos puntos de divergencia entre los diferentes actores

–comunidades indígenas, campesinas, interculturales y empresarios privados- se centran en la lógica del “uso”. La tierra se la concibe en términos productivos e individuales; mientras que el territorio se lo concibe en términos colectivos, dado que representa el espacio de reproducción social y cultural de un pueblo o grupo étnico.

Para los sectores campesino e intercultural y para el gremio empresarial agropecuario, el uso de la tierra es fundamental. Desde la perspectiva de los empresarios agropecuarios, el modelo de la propiedad privada en el oriente de Bolivia, en contraposición al modelo colectivo del occidente del país, es un modelo exitoso que garantiza al propietario la seguridad sobre su tierra. Por tanto, también sugieren que los pueblos indígenas de tierras bajas deberían hacer la transición hacia este modelo para mejorar sus condiciones de vida.

Bajo esta lógica productivista en el departamento de Santa Cruz, tanto el sector intercultural, en su búsqueda de mercados estratégicos y en la planificación de su sistema productivo para el mercado –proyectos y tecnologías agroindustriales-, como el sector campesino, con su estudio socioeconómico de la producción campesina, están buscando insertarse en la nueva política agroproductiva de la “ampliación de la frontera agrícola” para competir con los empresarios privados. El sector campesino, específicamente, demanda del Estado el acceso a crédito para invertir en la producción, lo cual no es posible bajo la figura de Pequeña propiedad o Propiedad Comunal por carácter inembargable.

Actualmente, el sector indígena del departamento de Santa Cruz, también está interesado en convertirse en un actor productivo competitivo dentro de la economía nacional. Para lo cual, están proponiendo el modelo socioeconómico de Comunidades Productivas Indígenas en Acción; el cual, según los representantes de la CPESC, está dirigido a transformar la economía de subsistencia de las comunidades indígenas en una economía de producción mecanizada, pero con responsabilidad ambiental, social y económica, sostenida en sus conocimientos ancestrales. Por estas razones, la conclusión del proceso de saneamiento y titulación de sus territorios es fundamental.

Estas diferencias y fricciones interétnicas, potenciadas como contradicciones –falsas-, sobre el espacio y los recursos naturales, dentro de la disputa por el control territorial, entran en un nuevo escenario en el marco de la ampliación de la frontera agrícola como política actual. Para todos los sectores sociales del departamento de Santa Cruz, la continuidad y conclusión del proceso de saneamiento y titulación de tierras es crucial, ya que desde su perspectiva les permitiría concretar su objetivo de convertirse en actores productivos importantes a nivel nacional y por tanto competir con el sector empresarial.

Otro tipo de conflictos que expresan relaciones de poder a nivel micro, tiene relación con la distribución de las parcelas en los sectores comunitarios, sobre todo en aquellas que muestran una mayor productividad, accesibilidad al riego o que poseen recursos naturales explotables. El control sobre una o más parcelas de aquellas características, mediante la obtención de títulos a nombre de integrantes de la familia, está en función del nivel de influencia que el interesado tenga dentro de la comunidad. En la práctica, esta forma de distribución y acceso estaría reproduciendo patrones de dominación de unos comunarios sobre otros.

#### 5.3.4 Avasallamientos y presiones sobre Territorios Indígena, Originario y Campesinos

En diciembre de 2013 se promulgó la Ley 477 “contra el avasallamiento y tráfico de tierras”, como resultado de la presión ejercida por el sector agroindustrial, afectado por recurrentes episodios de avasallamiento en áreas productivas por parte del denominado Movimiento sin Tierra (MST).<sup>21</sup> En este marco, la ley entiende por avasallamiento a “las invasiones u ocupaciones de hecho, así como la ejecución de trabajos o mejoras, con incursión violenta o pacífica, temporal o continua, de una o varias personas que no acrediten derecho de propiedad, posesión legal, derechos o autorizaciones sobre propiedades privadas individuales, colectivas, bienes de patrimonio del estado, bienes de dominio público o tierras fiscales”.

Respecto a los TIOCs, si bien la Constitución y otras normas vigentes reconocen y respaldan los derechos territoriales indígenas, éstas con frecuencia son objeto de invasión u ocupación por parte de ajenos, principalmente para la explotación de los recursos naturales en tierras bajas, pero también en tierras altas por explotación minera. El año 2012, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se pronunció sobre el riesgo que la extracción de recursos naturales, la realización de obras de infraestructura y el turismo significan para los pueblos indígenas. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señaló la necesidad de fortalecer las normas que reconocen los derechos territoriales indígenas y, de reforzar los procesos de titulación y protección de sus territorios que aún no han sido reconocidos; así como respetar los derechos territoriales indígenas por encima de la legislación sobre tierra, minería y extracción de recursos naturales.

A pesar de los anteriores enunciados, es evidente que la presión sobre los territorios indígenas se incrementa y aún no se ven resultados de la implementación de la Ley 477, principalmente a favor de los pueblos indígenas; ya que el Estado y los actores privados están en mejores condiciones para usar el instrumento jurídico para desalojar y sancionar a los invasores, aspecto que no sucede con los pueblos indígenas. Tejada (2015), cuando se refiere al caso de la TCO Guarayos, sostiene que la Ley de Avasallamientos, que fue tramitada por la CAO y la ANAPO, obliga al Estado a admitir demandas y atender las que tienen que ver con avasallamientos en general, sin hacer diferenciaciones entre actores que forman parte del conflicto territorial.

Según el reporte de la Fundación UNIR (2014), en período 2013-2014, se suscitaron cinco casos de avasallamiento en territorios indígenas, que se describen a continuación:

- **TCO Weenhayek:** Avasallamiento de personas de Pocitos y otras zonas de Villamontes, por lo cual se encuentra en litigio con ganaderos colindantes.
- **TCO Tacana II** (no titulada, aunque el proceso se inició hace 14 años): Miembros de la Federación Única de Trabajadores Campesinos de La Paz – Tupak Katari, intentaron asentarse arguyendo que se trataba de tierras fiscales.
- **TCO Ayorea Guayé – Rincón del Tigre:** Afectada por la actividad minera para la extracción de piedras semipreciosas y por la expansión de la frontera agropecuaria.

---

<sup>21</sup> Organización que se escindió de la CSUTCB y tomó la decisión de ocupar tierras de manera violenta, ante la lentitud del Estado en el proceso de distribución de tierras; episodios que se dieron en tierras altas como en tierras bajas del país.

- **TCO Yuqui – Ciri (titulada):** Ha sido asediada por cocaleros de la Cooperativa Santa Lucía de Ivirgarzama y Chimoré, que anteriormente intentaron avasallarla y ahora quieren comprarla, dividiendo a los indígenas.
- **Tierras Urus:** En los alrededores del Lago Poopó, están siendo ocupadas por aymaras.

Entre las principales presiones sobre las TIOCs se encuentran aquellas, producto de la expansión de la frontera agrícola, como: la necesidad de acceder a tierras por parte de migrantes andinos e interculturales, la presencia de haciendas ganaderas y de empresas forestales. Pero además por la exploración y explotación de hidrocarburos, y las concesiones y actividades mineras, cuyos pasivos ambientales, como la degradación del territorio, la pérdida de biodiversidad y la contaminación de ríos y acuíferos, permanecen en los territorios indígenas.

El tema de los avasallamientos a los territorios indígenas, también trasciende al conflicto histórico entre empresarios agroindustriales y el sector campesino e intercultural. Representantes del sector campesino, así como representantes del sector intercultural, señalan que sus conflictos no son con las TIOCs, ni entre ellos; sino con los empresarios privados, a quienes reclaman el incumplimiento de la FES, y la impugnación ante INRA y el Tribunal Agroambiental, cuando se trata de la declaración de tierras fiscales por dicho incumplimiento o por vicios en el proceso de saneamiento y titulación. En este sentido, demandan la participación de las organizaciones sociales como control social para que no se los acuse de “avasalladores”.

Para los empresarios agropecuarios, el conflicto del avasallamiento comienza con el acceso indiscriminado a las carpetas por parte de las organizaciones sociales, apoyados de manera abierta por el INRA. Representantes de la ANAPO señalan que el acceso a estas carpetas contribuye a justificar la toma de sus propiedades y frente al conflicto que se genera, el INRA opta por la conciliación donde el propietario privado se ve obligado a ceder parte de su tierra a los campesinos que la demandan. Desde su perspectiva, la Ley de Avasallamientos no ha contribuido a resolver este conflicto, dado que los avasallamientos antiguos siguen en sus propiedades, incluso bajo amenaza. Este tipo de conflictos son considerados “una bomba de tiempo”, porque además estaría generando el empoderamiento de unos cuantos líderes.

Lo cierto es que, los conflictos por avasallamiento, pese a que haya sido tramitado por el sector empresarial, afectan seriamente tanto a territorios indígenas, como a las comunidades que se ven inmersas en el conflicto. De ahí, que se hayan registrado episodios violentos en la toma de tierras por parte del Movimiento Sin Tierra

### 5.3.5 Cuellos de Botella y Problemas Estructurales en la Titulación de Tierras

Los cuellos de botella que se presentan a continuación, se circunscriben a los procedimientos de tres tipos de saneamiento estipulados en el reglamento de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria 3545: Saneamiento Simple SAN-SIM, Saneamiento Interno y Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN-TCO. Un tema central en muchos de los pasos del proceso, son los plazos (tiempos) previstos para los mismos; los cuales, o no están aclarados o deben ser cumplidos por la autoridad nacional –como el caso de las TIOCs.

## Proceso del Saneamiento Simple SAN-SIM

Uno de los principales cuellos de botella en este proceso es el relativo al Pago de la Tasa de Saneamiento y Catastro, puesto que no todos los sectores solicitantes del saneamiento cuentan con los recursos económicos necesarios para pagar por el proceso, lo que repercute en la dilatación del mismo. Una disposición sobre la cual se ha identificado cierto grado de discrecionalidad en la determinación de los montos por el saneamiento –son variables según la región y el departamento. En la Tabla 30 se presentan los cuellos de botella identificados por fases del proceso.

**Tabla 30. Cuellos de botella en el proceso de Saneamiento Simple**

FASE	DESCRIPCIÓN
<b>Diagnóstico</b>	<p>Es un punto clave porque requiere por parte del INRA, el desarrollo de sus capacidades técnicas para la obtención de la información especificada por ley, que implica recurrir a otras instancias del Estado. Además de la realización de estudios sobre las características socioculturales, relaciones étnicas y otras, que demandan tiempo, recursos económicos y la movilización de personal.</p> <p>Se constituye un <b>cuello de botella</b> por el riesgo que representa el incumplimiento de lo estipulado en la Ley. Lo cual podría derivar en la impugnación del proceso de saneamiento.</p>
<b>Campaña pública</b>	<p>Es una etapa que demanda protocolos culturalmente apropiados para transmitir información sobre los derechos de las mujeres y las implicaciones jurídicas del saneamiento.</p> <p>Se constituye en <b>cuello de botella</b> por el riesgo que representa el manejo inapropiado de la información, que pueden derivar en retrasos del proceso o incluso el rechazo del mismo por parte de los beneficiarios.</p>
<b>Mensura</b>	<p>Esta etapa requiere que los beneficiarios presenten “actas de conformidad” de la ubicación de linderos con sus colindantes.</p> <p>Se constituye en un <b>cuello de botella</b> porque es un tema que está fuera del alcance del INRA y de los plazos previstos en el proceso. Además, es la principal causa de los conflictos, debido a la sobreposición o falta de claridad respecto a los límites entre una propiedad y otra; aspecto que requeriría la movilización del personal, tiempo y recursos para resolver el conflicto.</p>
<b>Verificación de la FS y FES</b>	<p>Es el punto más conflictivo en el proceso de saneamiento y el que más críticas ha recibido por parte de los actores del proceso agrario.</p> <p>Se constituye en un <b>cuello de botella</b> debido a la aplicación de criterios netamente agraristas, como el criterio de “estar o trabajar la tierra” en el caso de la FS, que no van de acuerdo con lo expresado en la norma de garantizar el uso sustentable de la tierra. Pero además, de no incorporar criterios socio ambientales que permitan evaluar la FES bajo criterios de conservación del bosque, uso de los no maderables, de investigación o ecoturismo.</p> <p>Esta visión conduce a que el propietario privilegie evidenciar el uso de la tierra desde la perspectiva agropecuaria, que sobre otras opciones que conduzcan a tener un manejo más sostenible del territorio en función de los valores ecosistémicos que pueden incidir en el desarrollo económico y social conforme lo establece la Constitución y la Ley de la Madre Tierra.</p> <p>La Función Económica Social se encuentra desactualizada respecto a la carga animal. Se continúa aplicando el criterio de: 1 vaca por 5 hectáreas, que estipula</p>

la Ley INRA, sin existir una clasificación por pisos ecológicos y sistemas productivos diferenciados. Tampoco la FES ha determinado un parámetro para la definición de los otros usos productivos, como por ejemplo: porcicultura, avicultura, apicultura, fruticultura, etc.

Fuente: Elaboración propia con base al reglamento de la Ley de Reconducción Comunitaria 3545.

### Proceso de Saneamiento Interno

Un potencial cuello de botella identificado en el proceso de saneamiento interno, se remite al Registro en libros de actas de los datos de las personas interesadas, de los predios y de los derechos sobre los mismos. Datos que dejan como interrogante “a quienes se registra”, si a los habitantes iniciales de la comunidad, a los habitantes actuales, o a los que por una u otra razón dejaron la comunidad, pero que aún tienen derechos sobre la tierra. Elementos que se convierten en el foco de conflictos y, por tanto, que dificulta el proceso de saneamiento.

### Proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN –TCO

Entre los principales cuellos de botella identificados en este proceso están: la visión agrarista del proceso en sí, la metodología aplicada y la dependencia técnico-económica entre los estudios respectivos y la autoridad competente. En este proceso se presentan los cuellos de botella en cuatro fases: las garantías de los derechos de los pueblos indígenas, la delimitación de las Tierras Comunitarias de Origen, la forma y contenido de las solicitudes y los estudios del RIPIO y el INUET (Tabla 31). A lo que se suma que el INRA no cuenta con el concurso de recursos humanos que tengan el apropiado conocimiento para atender a profundidad la realidad de la territorialidad indígena.

**Tabla 31. Cuellos de botella en el proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen**

FASE	DESCRIPCIÓN
<b>Garantías de los derechos de los Pueblos Indígenas</b>	<p>El principal <b>cuello de botella</b> es que el proceso de saneamiento de TCOs tiene una visión agrarista de “uso de la tierra”.</p> <p>Visión que debe ser ampliada, ya que los pueblos indígenas utilizan la tierra no solo con fines agrícolas y pecuarios, sino también para la pesca, la caza, la recolección y para sus prácticas sociales, culturales y espirituales; los cuales hacen que el concepto “tierra” trascienda hacia el concepto de “territorio”.</p>
<b>Delimitación de las Tierras Comunitarias de Origen</b>	<p>De acuerdo a lo señalado en la Ley, las autoridades administrativas de los departamentos y municipios “no tienen competencias en la delimitación de los Territorios Indígena Originario Campesinos”. Pero sí tienen competencia en la provisión de servicios básicos, salud y educación, y todas las competencias conferidas en la Ley Marco de Autonomías; por lo cual, su participación en el proceso de saneamiento es importante</p> <p>Se constituye un <b>cuello de botella</b>, porque en algunos casos existen TIOC que se encuentran en dos o más municipios o incluso departamentos, lo cual genera problemas por las competencias político administrativas para proveer servicios básicos a las poblaciones indígenas de dichos TIOC.</p>
<b>Forma y contenido de las solicitudes de demanda territorial</b>	<p>Las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos están en condiciones de cumplir con los requisitos solicitados por el INRA, sin contar con el apoyo de la cooperación internacional, las ONGs y fundaciones. En tanto que el INRA está</p>

	<p>en la capacidad de responder a nuevas demandas de saneamiento vía TIOCs.</p> <p>El principal <b>cuello de botella</b> está en la priorización del saneamiento de las propiedades de los terceros y en la aplicación de la metodología de los polígonos para este tipo de saneamiento, que empieza con las áreas sin gente – libres de conflictos-, dejando para el final áreas donde existen comunidades. Cuando se presenta conflictos, estas áreas se dejan en blanco. Aspectos que provocan la fragmentación del territorio, que repercute en consecuencias ambientales y sociales de no contar con un territorio continuo.</p>
<b>Estudios de Registro de Identidad del Pueblo Indígena Originario (RIPIO) e Informe de Necesidades de Uso del Espacio Territorial (INUET)</b>	<p>Tanto el RIPIO como el INUET, son elaborados por el Viceministerio de Tierras, autoridad nacional competente en temática indígena, encargada de planificar actividades y presupuestos en su Plan Operativo Anual. Razón por la cual, las solicitudes para la realización de los mencionados estudios, están supeditados a la disponibilidad técnico-económica del Viceministerio de Tierras.</p> <p>El principal <b>cuello de botella</b> está precisamente en que la realización de los estudios de RIPIO e INUET depende de la disponibilidad de recursos técnicos y económicos, presupuestados por el Viceministerio de Tierras.</p>

Fuente: Elaboración propia con base al reglamento de la Ley de Reconducción Comunitaria 3545.

Entre otros cuellos de botella identificados por el Subdirector del Programa de Avocación del INRA La Paz, en concordancia con los beneficiarios, están: la debilidad institucional ligada al interinato del Director Nacional, la ausencia de transversalización de las dinámicas ambientales, sociales y culturales en el proceso de saneamiento, la ausencia de funcionalidad de la Comisión Agraria Nacional y las Comisiones Departamentales y la confusión sobre los usos y costumbres aparejado al empoderamiento de autoridades originarias.

### 5.3.6 Derechos y el acceso a servicios ecosistémicos

Los servicios ecosistémicos o ambientales se definen como: los beneficios prestados por los bosques y sistemas productivos al ser humano; por ejemplo, proteger la tierra de la erosión, mantener las lluvias, e incluso regular el clima local, regional y del planeta (Fuente). Esta perspectiva ha contribuido a tener una visión más amplia sobre los servicios que prestan los bosques y los ecosistemas de montaña a la humanidad; por lo cual, han sido agrupados en cinco tipos: a) conservación de la biodiversidad; b) secuestro y estoque de carbono; c) protección de la calidad del suelo; d) manutención del ciclo hidrológico y e) manutención de la belleza escénica, a los que se pueden añadir los servicios espirituales y culturales.

El valor de la biodiversidad y de los servicios que los ecosistemas brindan, no ha sido reconocido ni cuantificado en Bolivia. El agua, la tierra, el bosque y el aire conforman el capital natural que brinda servicios de secuestro y almacenamiento de carbono, producción de alimentos, fibra y materiales de construcción que, generalmente, no son valorados por el conjunto de la población, y no se toman en cuenta en las decisiones de los actores locales y del estado.

En el marco de la política actual existe, al mismo tiempo, una oportunidad y una deficiencia, que permite y exige entender y cuantificar la contribución de la naturaleza para el “vivir bien” (Fundación Tierra, 2011). Esta cuantificación ha sido recogida en la Constitución Política del Estado y en la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien; lo cual se

ratifica en la Ley 71 de Derechos de la Madre Tierra de 2010, que tiene por objeto reconocer los derechos de la Madre Tierra, así como las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de esos derechos.

Entre los principios de cumplimiento obligatorio de la Ley 71 sobresalen:

- I. El principio de Bien Colectivo, en virtud del cual “el interés de la sociedad, en el marco de los derechos de la Madre Tierra, prevalecen en toda actividad humana y por sobre cualquier derecho adquirido”.
- II. El principio de Garantía de Regeneración de la Madre Tierra, que establece las obligaciones del Estado en sus diferentes niveles y de la sociedad, en cuanto “deben garantizar las condiciones necesarias para que los diversos sistemas de vida de la Madre Tierra puedan absorber daños, adaptarse a las perturbaciones, y regenerarse sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad, reconociendo que los sistemas de vida<sup>22</sup> tienen límites en su capacidad de regenerarse, y que la humanidad tiene límites en su capacidad de revertir sus acciones”.
- III. El principio de Respeto y Defensa de los Derechos de la Madre Tierra, como obligación del Estado y de cualquier persona individual o colectiva con miras al Vivir Bien de las generaciones actuales y futuras.
- IV. El principio de No Mercantilización, donde se expresa que “no pueden ser mercantilizados los sistemas de vida, ni los procesos que sustentan, ni formar parte del patrimonio privado de nadie”.

En el ámbito jurídico, según el análisis de LIDEMA (2011), debe considerarse que para efectos de la protección y tutela de sus derechos, la Madre Tierra adopta el carácter de “sujeto colectivo de interés público”, por lo que ella y todos sus componentes, incluyendo las comunidades humanas, son titulares de todos los derechos inherentes reconocidos en la misma Ley. En este sentido, la aplicación de los derechos de la Madre Tierra debe tomar en cuenta las especificidades y particularidades de sus diversos componentes, puesto que los derechos establecidos en la misma Ley no limitan la existencia de otros derechos inherentes a la Madre Tierra, según su naturaleza.

De manera simplificada los derechos de la Madre Tierra son: i. A la vida: como derecho al mantenimiento de la integridad de los sistemas de vida y los procesos naturales que los sustentan, así como las capacidades y condiciones para su regeneración. ii. Al agua: como derecho a la preservación de la funcionalidad de los ciclos del agua, de su existencia en la cantidad y calidad necesarias para el sostenimiento de los sistemas de vida, y su protección frente a la contaminación para la reproducción de la vida de la Madre Tierra y todos sus componentes. iii. A la restauración: como derecho a la restauración oportuna y efectiva de los sistemas de vida afectados por las actividades humanas directa o indirectamente.

---

<sup>22</sup> Los sistemas de vida se entiende como aquellas comunidades complejas y dinámicas de plantas, animales, microorganismos y otros seres y su entorno, donde interactúan comunidades humanas y el resto de la naturaleza como una unidad funcional, bajo la influencia de factores climáticos, fisiográficos y geológicos. Así como de las prácticas productivas, y la diversidad cultural de las bolivianas y los bolivianos, y las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas.



A pesar del avance en el tema normativo, en la práctica, debido a los impactos ambientales (cambio climático) y a los efectos de las actividades antrópicas, los servicios ecosistémicos suministrados por la Madre Tierra de forma natural, están siendo afectados y amenazados. Por lo que existe la imperiosa necesidad de reorientar las políticas y mecanismos del régimen agrario y forestal, para que estos incorporen las medidas preventivas y de remediación necesarias que asegure el cumplimiento de los derechos de la Madre Tierra.

Entre los ejemplos identificados durante las entrevistas, está la Reserva Forestal El Chore que, como señalan los representantes de la CPESC (entrevista, 2015), “gran parte está siendo ocupada por colonos, personas que están tumbando el bosque con sus cincuenta hectáreas”. Esta reserva, como indican los entrevistados, es fundamental para el departamento de Santa Cruz en cuanto a los servicios ecosistémicos que ofrece: provee de lluvia al norte integrado, cuya producción agrícola es de 70%; por tanto, si se afecta a El Chore, también se afecta el abastecimiento de agua para la zona productiva, “se secaría el río Ichilo y reducirían las lluvias” (Representantes de la CPESC, entrevista, 2015).

Es por esta razón, que el sector indígena al que representa la CPESC, está demandando la restitución de los derechos del pueblo Moxeño sobre el territorio de El Chore, no solo como una reivindicación indígena, sino también como estrategia ambiental de protección de la cuenca baja del río Ichilo. Esta demanda implica entrar en un proceso de análisis conjunto entre la ABT y INRA para determinar los mecanismos dentro del proceso de saneamiento y titulación que puedan sumar el territorio de la Reserva El Chore al territorio del Pueblo Moxeño.

### **5.3.7 Dotación de Tierras Fiscales a Comunidades Campesinas y Procesos Migratorios**

La Ley de 1953 contemplaba la dotación de tierras como un derecho de todos los bolivianos que se dediquen o quieran dedicarse a las labores agrícolas, incluyendo extranjeros. Con la Ley INRA 1715 de 1996 queda establecido que la dotación es exclusivamente para pequeños propietarios, comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas a título gratuito, pero solamente en calidad de propiedad colectiva. En esta perspectiva, la dotación prioriza a quienes residen en el lugar, luego a campesinos que no tienen tierra o la tienen de manera insuficiente, y finalmente a los migrantes altoandinos cuando se trata de tierras bajas.

La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria 3545 de 2006, limitó aún más los mecanismos de dotación individual de tierras fiscales, privilegiando la distribución colectiva a favor de indígenas y campesinos. Con ese fin, determinó que todas las tierras fiscales disponibles y las declaradas como tales con el saneamiento, serán dotadas exclusivamente a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra y aquellas que la posean de manera insuficiente.

En un análisis comparativo sobre la dotación de tierras a comunidades indígenas, campesinas e interculturales, a través de sus organizaciones de representación, se observan grandes diferencias en el número de familias beneficiarias, así como en la superficie por hectáreas (Tabla 32). La Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia –CSUTCB, que representa al sector campesino, presentan el mayor número de familias beneficiarias (20.824) y de superficie dotada (1.899.937 hectáreas), seguido de la Confederación Sindical de

Comunidades Interculturales de Bolivia; dos sectores política y económicamente importantes. Mientras que las comunidades indígenas, representadas por la CIDOB, presentan el menor número de familias beneficiarias (1.311) y de superficie en hectáreas (106.127 hectáreas) dotadas por el Estado, después del Movimiento Sin Tierra (Tabla 32).

**Tabla 32. Dotación de tierras a comunidades indígenas, campesinas e interculturales por organización**

ORGANIZACIÓN	SUPERFICIE (HA)	Nº DE FAMILIAS
CIDOB	106.127	1.311
CSUTCB	1.899.937	20.824
CSCIB	296.753	5.824
MST	167.300	1.262
Programa Patujú	29.353	577
Sin datos	2.950	56
<b>Total</b>	<b>2.502.420</b>	<b>29.854</b>

Fuente: Canelas, 2015

A nivel departamental, la dotación de tierras a familias campesinas e interculturales es mayor en el departamento de Santa Cruz, sobre todo en la Chiquitanía y el Chaco, con 1.770.060 hectáreas dotadas a 17.737 familias, seguida por los departamentos de Pando, con 1.901.545 hectáreas para 5.582 familias, y del Beni, con 217.193 hectáreas para 4.040 familias (Tabla 33). Entre los departamentos que corresponden a la región de los Valles, Tarija presenta un mayor número de hectáreas dotadas, sobre todo en los municipios de Villa Montes y Yacuiba de la provincia Gran Chaco. En el caso del departamento de La Paz, la dotación de tierras se concentra en los municipios que corresponden a la región de los Yungas (Tabla 33).

**Tabla 33. Dotación de tierras a comunidades campesinas e interculturales por departamento**

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE (HA)	Nº DE FAMILIAS	PROVINCIAS
<b>La Paz</b>	9.122	1.879	Caranavi (Mun. Alto Beni); Iturralde (Mun. Ixiamas y San Buenaventura); Sur Yungas (Mun. Palos Blancos)
<b>Chuquisaca</b>	7.187	3 comunidades	Hernando Siles (Mun. Huacareta); Luís Calvo (Mun. Muyupampa).
<b>Tarija</b>	19.313	613	Gran Chaco (Mun. Villa Montes y Yacuiba)
<b>Pando</b>	1.901.545	5.582	Abuná (Mun. Ingavi y Nacebe); Federico Román (Mun. Santos Mercado, Nueva Esperanza, Loma Santa y Primavera); Madre de Dios (Mun. Puerto Gonzales Moreno, El Sena y San Lorenzo); Manuripi (Mun. Filadelfia, San Pablo, Conquista y Puerto Rico); Nicolás Suarez (Mun. Porvenir, Bella Flor y Bolpebra).
<b>Beni</b>	217.193	4.040	Cercado (Mun. San Javier y Trinidad); Ballivian (Mun. Reyes, Rurrenabaque, San Borja); Iténez (Mun. Baures y Huacaraje) Marban (Mun. San Andrés).
<b>Santa Cruz</b>	1.770.060	17.737	Chiquitos (Mun. Concepción, Pailón, Roboré y San José); Cordillera (Mun. Charagua); Germán Bush (Mun. El Carmen, Rivero Torres y Puerto Suarez); Guarayos (Mun. El Puente); Ñuflo de Chávez (Mun. Concepción, San Antonio de Lomerío, San Javier, San Julián y San Ramón); Velasco (Mun. San Ignacio de Velasco, San Miguel y San Rafael).
<b>Total</b>	<b>3.924.420</b>	<b>29.851</b>	

Fuente: Canelas, 2015.

Estos datos de dotación por departamento, nos pueden dar una idea de los procesos migratorios que ocurren en Bolivia, donde se observa un incremento en la movilidad social de tierras altas hacia tierras bajas.

Sobre la dotación de tierras en departamento de Santa Cruz y sus mecanismos de acceso, los actores entrevistados tienen perspectivas diferentes. Según el representante de la Federación Departamental de Campesinos en Santa Cruz, más de 400 comunidades campesinas en Santa Cruz han sido dotadas de tierras, las cuales fueron obtenidas siguiendo los estatutos y reglamentos internos de la organización. Para acceder a la tierra por dotación, el censo poblacional constituye un factor esencial “para saber si hay gente con tierra”; sin embargo, por la limitación de recursos económicos el INRA no ha podido avanzar en el proceso.

Respecto a la venta de la tierra, el representante de la Federación de Campesinos señala que, bajo la figura de Comunidad la tierra no puede ser vendida. Sin embargo, existe la venta de parcelas, la cual se resuelve al interior de la comunidad a través del pago por trabajo, “no por la tierra”, cuyo 3% se destina a la comunidad. En caso de existir conflictos, se suspende la venta y el área es recuperada para la comunidad, con lo cual evitan el tráfico de tierras al interior de las comunidades.

En el caso de las comunidades interculturales, el representante de la Federación Local de Concepción señala que, gracias al apoyo del gobierno, “actualmente tienen 58 comunidades beneficiarias de la dotación, algunas con saneamiento, otras no, con títulos, sin títulos” (Federación de Comunidades Interculturales de Concepción, entrevista, 2015); un proceso que inició en el 2005. Entre sus estrategias para acceder a la tierra y evitar conflictos, mencionan la inclusión de indígenas en sus comunidades por recomendación del INRA. Respecto a la venta de la tierra, al igual que el sector campesino, las comunidades interculturales no pueden vender por la titulación colectiva, pero además porque está establecido en sus estatutos orgánicos. Para evitar la fragmentación de la tierra por herencia, los hijos e hijas mayores de edad solicita tierra en otros lugares, como establece el INRA.

Según el sector indígena, la dotación de tierras a comunidades campesinas e interculturales, tiene falencias, porque no considera las visiones diferenciadas sobre el espacio y tampoco controla a quienes se dota de tierra. Para la representante de la AFIN, la dotación de tierras debe estar dirigida a gente que lo necesita y no a quienes tienen posibilidades económicas, además de ejercer control después de la titulación. Mientras que para los representantes de la CPES, “en el proceso de saneamiento y dotación de tierras, se deben analizar las dos visiones: indígenas de tierras bajas y la campesina de tierras altas”.

## **6 EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE CAMBIO DE USO DEL SUELO Y DE LA DEFORESTACIÓN.**

### **6.1 Características Generales de las Áreas de Intervención del Programa**

Iniciativas para incentivar el desarrollo y el crecimiento de la economía nacional, impulsadas desde hace varias décadas, implicaron una aceleración en el cambio del uso del suelo que favoreció procesos de degradación, fragmentación y deforestación, particularmente en la región centro-oeste del Departamento de Santa Cruz, en el norte de la Amazonía y en las regiones cocaleras de los Yungas de La Paz y el Chapare de Cochabamba. La deforestación ha seguido una tendencia variable en el tiempo, con ritmos relativamente bajos hasta mediados de la década de 1980, intensificándose desde entonces hasta mediados de la primera década del presente siglo.

Si bien la deforestación ha tendido a estabilizarse las tasas anuales son relativamente altas, convirtiendo a Bolivia en uno de los países con los mayores valores de deforestación de Latinoamérica. En el año 2010 la deforestación alcanzó un nivel pico, llegando a perderse hasta 250 mil hectáreas de bosque según datos de la Autoridad de Bosques y Tierras (ABT). Alrededor del 80% de la deforestación es ilegal y se produce en las tierras bajas de Bolivia, correspondiendo el 60% del total al departamento de Santa Cruz que pierde anualmente 150 mil hectáreas (Fundación Natura, 2013). Las principales causas que inducen la pérdida de áreas boscosas son la agricultura mecanizada que está enfocada principalmente al tema del cultivo de girasol, soya, arroz y otros, la agricultura de pequeña escala y la ganadería.

Un importante porcentaje de esa deforestación ocurre en espacios protegidos, servidumbres ecológicas, áreas ribereñas de protección, áreas protegidas, etc. Tan solo en el Parque Nacional Amboró, considerado una de las fuentes de agua para la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, se han perdido más de 10.004 hectáreas de bosque en los últimos 10 años (FAN 2013), atribuido a la presencia de nuevos asentamientos de colonos en el Área Natural de Manejo Integrado (ANMI).

#### **6.1.1 Biodiversidad**

Bolivia está entre los 12 países más biodiversos del planeta y ocupa el séptimo puesto en extensiones de bosques tropicales, si bien el territorio boliviano alberga únicamente el 3.5% de los bosques del mundo, en su diversidad biológica está representada entre el 30 y el 40% de la biodiversidad mundial. Si bien a nivel botánico no se ha explorado a profundidad, se han descrito más de 20.000 especies de plantas vasculares, ubicándolo entre los países con mayor diversidad de plantas con un alto nivel de endemismo: el 70% de las cactáceas, el 46% de las bromeliáceas y el 35% de las orquídeas están restringidas al territorio boliviano. Se han identificado 1.200 especies de helechos, de las cuales 168 son endémicas; más de 1.500 especies de hepáticas y musgos, grupo que además tiene un alto grado de endemismo a nivel de género; se estima que existen hasta hoy 282 especies de musgos endémicos de Bolivia, distribuidos particularmente en la franja andina (Churchill 2008). Se han identificado aproximadamente 1000 especies de hongos (Piepenbring 2002, Ibisch y Mérida 2003, citado en MMAyA, 2014).

La biodiversidad se encuentra presente en 12 ecoregiones las que pueden subdividirse en 23 regiones ecológicas o sub-ecoregiones distribuidas en el país (Anexo 7), pero gran parte de esa biodiversidad se encuentra en el departamento de Santa Cruz en sus áreas protegidas, nacionales, departamentales y municipales. En este departamento de gran variedad climática y geomorfológica, presenta nueve regiones biogeográficas (Amazónica, Brasileño-Paranaense, Chaqueña, Andina Tropical), cada una caracterizada por tener un singular conjunto de ecosistemas y series de vegetación propios (Navarro, 2011).

Las causas para la presión hacia la biodiversidad (V informe CDB) se atribuye que el avance de la frontera agrícola<sup>23</sup>, expresada en la ganadería y la agricultura mecanizada que está enfocada principalmente al tema del cultivo de girasol, soya, arroz y otros, y también la agricultura de pequeña escala, todas ellas ocasionando el 76% de la deforestación de Bolivia que ocurre tan solo en el departamento de Santa Cruz. Estos procesos también producen el agotamiento y la salinización de los suelos, la compactación del suelo por la ganadería y el uso de maquinaria pesada, y la contaminación de los recursos hídricos por el uso excesivo de fertilizantes, creando problemas de eutrofización.

Por otra parte, se ha identificado que, en caso de no tomarse las medidas de mitigación necesarias en lo que corresponda en el marco del PST-II, pueden derivarse algunos riesgos con altos potenciales de impacto ambiental producto de los procesos antrópicos (descritos arriba) que terminen reduciendo la biodiversidad, bien sea por pérdida del hábitat natural a causa de la deforestación o por cambios en el uso del suelo.

Constituye, además, una potencial amenaza a la conservación de la biodiversidad la actividad minera informal ya que esta tiende a incursionar en áreas protegidas, así como incrementa la contaminación de los caudales de agua por el uso de metales como el mercurio; el incremento de infraestructura carretera, de su parte, favorecen el incremento las presiones antrópicas ya que facilitan la dispersión de asentamientos humanos no planificados y la extracción de los recursos del bosque.

### 6.1.2 Sistema Nacional de Áreas Protegidas

La Nueva Constitución Política del Estado, en el Art. 385.I, establece que “Las áreas protegidas constituyen un bien común y forman parte del patrimonio natural y cultural del país; cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas para el desarrollo sustentable”. Ese artículo, en el párrafo II, señala que “Donde exista sobreposición de áreas protegidas y territorios indígena originario campesinos, la gestión compartida se realizará con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, respetando el objeto de creación de estas áreas”. La Constitución establece, además, competencias para los diversos niveles de gobierno, entre ellas que el Estado en su nivel

---

<sup>23</sup> Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013), la superficie de tierra cultivada en Bolivia creció de 2.627.676 hectáreas (campaña 2005-2006) a 3.175.420 hectáreas (2011-2012), es decir 21%. Los productos con mayor cantidad de hectáreas son: la soya, el maíz en grano, girasol y sorgo, y están en el departamento de Santa Cruz. El sector sojero incrementó la superficie cultivada de 747.783 hectáreas entre 2005-2006 a 1.094.641 de hectáreas en 2011-2012. La siembra de maíz en grano no se queda atrás, de 350.979 hectáreas entre 2005-2006, a 395.319 hectáreas cultivadas en la campaña 2011-2012. Los cultivos de girasol también incrementaron la cantidad de hectáreas labradas, de 99.350 hectáreas (campaña 2005-2006) subió a 220.205 hectáreas cultivadas en la campaña 2011- 2012. El sorgo, en similar situación, en la campaña 2005-2006 registró 95.033 hectáreas y en la última campaña (2011-2012) llegó a 193.375 hectáreas. (V Informe Nacional a la CDB)

central es responsable definir las políticas nacionales que orienten la gestión del SNAP, así como la gestión de las APs de carácter nacional. Otorga facultades a los gobiernos autónomos descentralizados (gobiernos departamentales, municipios, autonomías indígenas) para la administración de los recursos naturales y las AP subnacionales.

De su parte, la “Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien” establece la visión y los fundamentos que se deberán observar para que un desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien. En este contexto la Ley señala que las AP son espacios de conservación de patrimonio natural y cultural, a las que se las considera como uno de los principales instrumentos de defensa de la Madre Tierra.<sup>24</sup>

El SNAP actualmente está conformado por 22 APs de carácter Nacional gestionadas por el SERNAP, 25 APs de carácter Departamental y 83 APs Municipales, haciendo un total de 130 APs que abarcan 23 % del territorio nacional<sup>25</sup>, adicionalmente el país cuenta con 11 sitios RAMSAR<sup>26</sup>. Las AP de carácter nacional abarcan una superficie de 16.8 millones de hectáreas que corresponde a más del 16% de todo el territorio nacional, con áreas representadas en los nueve departamentos de Bolivia (Anexo 8, Tabla 8.1).

Actualmente están declarados 11 sitios Ramsar que hacen un total de 14.842.405 millones de hectáreas, liderando la lista a nivel mundial como el país con la mayor área designada de humedales de importancia internacional (Anexo 8, Tabla 8.2).<sup>27</sup>, si bien los humedales están declarados, aún no se han establecidos instrumentos para la gestión.

Las áreas protegidas constituyen un factor importante que contribuye al desarrollo local, regional y nacional, principalmente mediante la conservación y el aprovechamiento sostenible de los valores naturales y culturales, tangibles e intangibles que contienen; así como, mediante las funciones económicas, sociales, ambientales y culturales que cumplen para sus habitantes y para el país en su conjunto.

El Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 (PDES), destaca que las Áreas Naturales Protegidas resguardan recursos genéticos y biodiversidad, cumplen con funciones ambientales de protección del agua, conservan los recursos hídricos, promueven la absorción de carbono, protegen los suelos y forman corredores ecológicos de enorme importancia. Reconoce, además, que en dichos espacios existen importantes recursos naturales no renovables. Subraya que muchas de ellas constituyen el hábitat de comunidades indígenas, campesinas y poblaciones locales que conviven con ecosistemas de características únicas, quienes por lo general viven condiciones de extrema pobreza así como adolecen de servicios básicos.

El PDES si bien señala que son factibles actividades de exploración y explotación en las áreas protegidas en las que se evidencien que existe un gran potencial de reservas hidrocarburíferas,

---

<sup>24</sup> MMAYA. 2012. Áreas Protegidas Subnacionales en Bolivia. Situación actual 2012. La Paz-87 p.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> MMAYA. 2014. Cuarto Informe Nacional Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Medio Ambiente y Agua / Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal. La Paz. <https://www.cbd.int/doc/world/bo/bo-nr-04-es.pdf>

<sup>27</sup> Ramsar, con la ayuda de Bolivia, supera los 200 millones de hectáreas de cobertura global. <http://www.ramsar.org/es/nuevas/ramsar-con-la-ayuda-de-bolivia-supera-los-200-millones-de-hect%C3%A1reas-de-cobertura-global>

enfatisa que el desarrollo de dichas actividades deben priorizar el uso de tecnologías que minimicen la perturbación de la biodiversidad y desarrollen medidas que contribuyan a la erradicación de la extrema pobreza en las zonas de intervención.<sup>28</sup>

### 6.1.3 Corredores Biológicos

En el artículo 39 del Reglamento a la Ley Forestal N° 1700 se desarrolla el concepto de las reservas ecológicas como áreas dentro de las concesiones forestales en las que no se puede hacer aprovechamiento directo de los recursos. Esta norma establece que preferentemente el 50% de las áreas de reserva ecológica dentro de una misma concesión deberán ser vinculadas entre sí mediante corredores biológicos, formando no más de cuatro bloques.

Para integrar áreas protegidas, sin embargo, no existe una norma específica que los regule. No obstante aquello, en Bolivia se han identificado los siguientes corredores: el Amboró-Madidi que forma parte del megacorredor binacional Vilcabamba (Perú) – Amboró (Bolivia), y el Tariquía (Bolivia) – Baritú (Argentina) (Anexo 8, Tabla 8.3).

El establecimiento de Corredores Biológicos como es el Corredor Amboró Madidi, implica una conexión entre zonas protegidas y áreas con alta diversidad biológica. Las áreas protegidas de manera independiente son espacios insuficientes para la conservación de la biodiversidad. Están sometidas a una presión permanente de la frontera agropecuaria y a un proceso de aislamiento creciente, caracterizado por la conversión de hábitats en sus entornos. Por lo tanto, se trata de generar espacios territoriales mayores, cambiando la escala de las políticas de conservación e integrando a las áreas protegidas como núcleos de esos nuevos espacios de concertación social y desarrollo sostenible. Los corredores reducen el efecto isla, la fragmentación y dan más oportunidad ante el cambio climático.

### 6.1.4 Reservas Privadas del Patrimonio Natural (RPPN)

El artículo 12 de la Ley Forestal N° 1700 reconoce cinco clases de tierra, entre las que se encuentran las Tierras de Protección. El Art. 13 establece que las “Tierras de protección” por su grado de vulnerabilidad a la degradación y/o los servicios ecológicos que brindan, no son susceptibles de aprovechamiento agropecuario ni forestal. Estas tierras pueden ser: a) Bosques de protección en tierras fiscales, b) Servidumbres ecológicas en tierras de propiedad privada c) Reservas ecológicas en concesiones forestales y d) Reservas Privadas del Patrimonio Natural (RPPN), estas últimas se declaran por iniciativa del propietario.

El artículo 41 del Reglamento a la Ley Forestal establece que las RPPN constituyen una servidumbre ecológica voluntaria establecida por el propietario, comunidades campesinas y pueblos indígenas, mediante escritura pública, para conservar los valores ecológicos y culturales o bellezas escénicas o paisajísticas sobresalientes dentro de una propiedad. Esta figura jurídica que incentiva la conservación de bosques en predios privados o comunitarios, goza de todas las seguridades jurídicas de las tierras de protección y no están sujetas al pago de impuesto que grava la propiedad inmueble agraria durante su tiempo de duración, que en

---

<sup>28</sup> Plan De Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien. Rumbo a la Agenda Patriótica 2025 (pg. 149). <http://www.planificacion.gob.bo/pdes/>

ningún caso podrá ser menor a diez años. Las RPPN se establecen sobre una superficie máxima de 5.000 hectáreas.

Desde el año 1998 hasta el 2010 se han constituido 44 RPPN en Bolivia, sobre una superficie total de 73.907,97 hectáreas, donde la RPPN más pequeña tiene una superficie de 6.6 hectáreas (municipio de San Juan, Santa Cruz) y la superficie más grande es de 5.000 hectáreas (municipio de Mineros, Santa Cruz) Anexo 8, Tabla 8.4. El Informe anual de la ABT del año 2010 revela que se han presentado cinco solicitudes para que predios sean declarados como RPPN, las que no han sido admitidas al no contar con el derecho propietario, entre las causas principales. Entre el 2011 y 2013 (Ref. Informes Anuales ABT 2011, 2012 y 2013), no se reportan que se hayan tramitado solicitudes para la aprobación de RPPN.

Si bien en términos superficiales no es representativa comparada con las del sistema nacional de áreas protegidas, el establecimiento de áreas protegidas en tierras de propiedad privada es una opción interesante para complementar el sistema de áreas protegidas existentes en sus niveles nacional, departamental y municipal. Además, este instrumento, en la medida que se lo promueva, puede integrarse a corredores biológicos y ampliar la protección de la biodiversidad y de las funciones ambientales asociadas a los ecosistemas.

#### **6.1.5 Reservas Forestales**

El régimen forestal del país regulado por la Ley Forestal N° 1700, da el marco legal orientado a racionalizar el manejo de los recursos forestales, su acceso y uso. No obstante, este marco regulatorio no ha logrado controlar la tala ilegal, deforestación y la degradación forestal, cada año se pierde una importante cantidad de bosques. Las mayores tasas de deforestación se encuentran en las tierras bajas del país, donde también se concentra la mayor parte de los bosques. La eficacia del régimen forestal en disminuir la deforestación, promover el manejo sostenible y mejorar la economía forestal de los actores que dependen del bosque todavía es limitada (CIFOR, 2014).

Desde el año 2012 se ha venido trabajando para reformular la Ley Forestal N° 1700 con aportes de distintos sectores, la propuesta elaborada se la conoce como la “Ley Integral de Bosques”. Esta ley no ha logrado ser consensuada ni aprobada. Actualmente, el mandato y facultad de desarrollar la nueva Ley de Bosques lo está llevando adelante la Autoridad de Control y Fiscalización de Bosques y Tierras (ABT).

En el proceso de revisión, se identificaron propuestas como las de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Regional Guarayos relativo a la “Reservas Integrales de Bosques”, orientada al aprovechamiento bajo manejo forestal de un porcentaje del bosque que continúa en pie en las reservas forestales, mientras otro porcentaje del bosque se deja en conservación. Esta figura también prevé el aprovechamiento del resto del área con uso mecanizado para el establecimiento de cultivos agrícolas y para uso silvo pastoril, como también el aprovechamiento de los recursos no maderables existentes en la reserva. Este enfoque de manejo, en alguna manera, ya se observa en la Reserva Forestal Guarayos (que abarca los municipios de Ascensión de Guarayos, El Puente y Urubichá), en la que, según datos de las mismas comunidades, no quedaría más del 10 por ciento de lo que alguna vez fue esta Reserva Forestal. En estas áreas, donde se produjo un cambio significativo en el uso del suelo por las



actividades agropecuarias que se impulsan, las comunidades allí asentadas están solicitando el saneamiento y la titulación de tierras, pese a que en estas áreas no se puede llevar a cabo el saneamiento y titulación ya que han sido declaradas por Decreto Supremo bajo la figura de Reservas Forestales. Por lo expuesto, existe el riesgo de que si la nueva figura de “Reservas Integrales de Bosque” no se maneja de manera adecuada, pueda constituirse en un mecanismo que acelere los procesos de degradación, fragmentación y deforestación de los bosques restantes en las Reservas Forestales del país y se incrementen de esta manera las demandas y exigencias ante el INRA por el saneamiento y titulación de tierras dentro de estas Reservas Forestales.

#### **6.1.6 Servicios Ecosistémicos**

Las funciones de los ecosistemas son conceptuadas como servicios que ofrece la naturaleza y que son cruciales para el sostenimiento de la vida en su conjunto, ya que de manera directa e indirecta satisfacen una serie de necesidades humanas que se traducen en bienestar social y desarrollo económico. Sin embargo, la tradicional visión de los bosques como productores de madera y leña ha restringido una apropiada valoración de los ecosistemas, limitación que ha conducido a acentuar la degradación y pérdida de importantes extensiones de cobertura vegetal. Además, la inadecuada cuantificación y valoración de los servicios ecosistémicos los ha marginado al momento de tomar decisiones respecto al ordenamiento, uso y manejo del territorio, las cuencas o los bosques.

En el caso de Bolivia, la deforestación y degradación de los bosques, muy ligado al chaqueo, las quemas, la extracción de madera y un mal manejo de la agricultura y la ganadería, acontece en todos los ecosistemas boscosos, particularmente en el bosque amazónico, en el de transición tucumano - boliviano, en el seco chiquitano, en el sub-andino y en el Chaco. En el informe preparado por Samiri – Rumbol se plantean tres escenarios de deforestación para el año 2025 (Ver Informe Samiri ProGea – RUMBOL, Anexos 9, 10 y 11) en el que se identifica a la expansión de la frontera agrícola como el principal agente que provoca deforestación en Santa Cruz, destacándose la actividad ganadera. Cabe señalar que en tierras bajas, los procesos de deforestación son los principales responsables de la reducción de la biodiversidad y de afectación a los servicios ecosistémicos.

En el Parque Nacional Amboró, considerado uno de los 10 parques naturales más biodiversos del mundo, ya se han perdido más de 10.004 hectáreas de bosque en los pasados 10 años a consecuencia de procesos antrópicos. Un área que según estudios brinda un vital servicio ambiental hídrico no solo al sector productivo sino también a la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

En el municipio de Ascensión de Guarayos y el municipio de El Puente se evidencia una afectación significativa sobre la cobertura boscosa de la Reserva Forestal Guarayos, principalmente en el municipio El Puente, donde según datos de las comunidades no quedaría más del 10 por ciento de la que alguna vez fue esta Reserva Forestal. En tanto que en el municipio de Ascensión de Guarayos, donde la cobertura boscosa de la Reserva aún continúa en pie, los representantes indígenas del Pueblo Guarayo mencionaron que ya se están sintiendo cambios significativos en el clima y la provisión de servicios ambientales,

principalmente la lluvia, esto a causa de los procesos de degradación, fragmentación y deforestación del bosque que se vienen dando en la Reserva Forestal.

En términos de provisión de servicios ecosistémicos, se destaca, por ejemplo, la importancia de la Reserva Forestal El Choré (vecina del Tipnis, del Parque Amboró, del Parque Carrasco y de la Reserva Forestal Guarayos), vital para la generación de lluvias en el departamento de Santa Cruz. El suministro hídrico que surge de esta zona, permite el riego de 26 municipios cruceños, que corresponden en los que se encuentra toda la producción e infraestructura agropecuaria del país. De esa manera, según datos de la Dra. Cinthia Asín, Secretaria de Desarrollo Sostenible de la Gobernación de Santa Cruz, la Reserva Forestal El Choré protege y ayuda a producir unos US\$ 1.000 millones al año y la mitad de los alimentos de Bolivia. Además, al estar al pie del codo de los Andes, sirve de cortina rompe vientos para toda la zona así como amortigua el efecto de los “surazos”.

En las tierras altas uno de los principales servicios ecosistémicos es el agua, en especial la que proviene de nevados como el Tuní, Condoriri, Illimani, Huayna Potosí y Mururata entre muchos otros de la Cordillera Real y de la Cordillera Occidental.

Los ecosistemas de montaña conforman las cabeceras de las cuencas hidrográficas, las cuales son fuentes del recursos hídricos y además son fundamentales en el ciclo del agua por la captura de humedad y el almacenamiento de nieve, regulando las temporadas de actividad agrícola en el área de influencia de los nevados. Otro elemento esencial de los ecosistemas de montaña son los bofedales o turberas que cumplen la función de ser reguladores de los caudales superficiales y subterráneos. Los bofedales albergan una gran diversidad biológica respecto a otras formaciones de vegetación de alta montaña, y en algunos casos, las especies presentes son exclusivas de estos ecosistemas.

En estas áreas, conocidas también como humedales altoandinos, se llevan acabo interrelaciones funcionales ecológicas, sociales, culturales y económicas (RAMSAR COP 9, 2005) haciendo de este ecosistema un complejo de interacciones hombre naturaleza y sociedad.

En el contexto de desarrollo productivo, el modelo agroindustrial y exportador que tiene vigencia en Santa Cruz depende, y en mucho, de la salud de varios ecosistemas y los servicios ambientales que estos brindan como el agua, ciclo de nutrientes entre otros. Por ello, es importante la conservación de cuencas como la del Río Piraí, Río Grande, Parapetí y otras, que proporcionan agua, humedad y nutrientes a gran parte del sector productivo cruceño. No obstante, no se ha logrado aún una inversión de recursos económicos del sector productivo en la conservación y restauración del patrimonio natural departamental que permita la sostenibilidad de la producción en el tiempo.

Por ello, uno de los impactos negativos indirectos asociados a la implementación del PST-II es que los procesos antrópicos descritos anteriormente se expandan afecten áreas que brindan funciones ecológicas y áreas ribereñas de protección, cabeceras de cuenca y, que indirectamente incidan en áreas protegidas, y que esto termine afectando la provisión de los servicios ambientales que brindan dichas áreas. Estos procesos también pueden asociarse,

como un impacto negativo directo al desmonte preventivo por la percepción de la aplicación de la FES con sesgo agrarista.

Si bien existe una limitada investigación en cuanto a caracterizar y cuantificar los servicios ecosistémicos en Bolivia, se han realizado importantes iniciativas de investigación referidas con la conservación de fuentes de agua que se llevan adelante en los valles cruceños, con la participación de las cooperativas locales de agua. Por otro lado existen proyectos en el ámbito del ecoturismo, expresados por ejemplo en iniciativas de empresas comunitarias como es el caso del Chalalán, en el Parque Nacional Madidi, que en la actualidad se ha constituido en un modelo de gestión turística comunitaria, que podría ser replicado en otras regiones del país<sup>29</sup>.

#### **6.1.7 Cuencas Transfronterizas**

Bolivia es uno de los países con mayor disponibilidad de recursos hídricos en el planeta, debido a su estratégica localización en las cabeceras de dos importantes cuencas como son la del Plata y la del Amazonas, así como por su ubicación en la parte baja del sistema hídrico endorreico del Titicaca. No obstante aquello, al agua se la considera un recurso no renovable, declarándolo un “elemento estratégico debido a su creciente escasez y vulnerabilidad” consecuencia de las acciones antrópicas degradativas del entorno natural que inciden en las fuentes de agua y su calidad. La Constitución declara que el acceso al agua es un “derecho de las personas y de todos los seres vivos de un territorio”; y, señala que “su distribución y uso debe basarse en los principios de justicia, solidaridad, equidad, diversidad y sostenibilidad”.

La cuencas hidrográficas que se encuentran en Bolivia tienen incidencia más allá de sus fronteras: i) la cuenca endorreica del Titicaca – Desaguadero – Poopo – Salar de Coipasa (TDPS), compartida con Perú; ii) La del Plata que la integran Argentina, Paraguay y Uruguay; y, iii) La amazónica que la comparten con Perú y Brasil. Estas cuencas constituyen importantes espacios de integración regional, para cuya gestión se ha suscrito convenios binacionales o trinacionales de cooperación (Anexo 12).

### **6.2 Dinámicas, Causas y Alcance de la Deforestación Asociada a la Expansión de la Frontera Agropecuaria en Santa Cruz**

La normativa agraria en la práctica no asume los criterios ambientales como determinantes para la otorgación de derechos propietarios sobre la tierra, sino que se focaliza sobre todo en el ámbito agropecuario y en el beneficio del trabajo; basándose en el antiguo principio de que “la tierra es de quien la trabaja”. Es así que la aplicación de la función económica y social, deja de lado la consideración de aspectos como las funciones ecológico-ambientales, así como las funciones culturales referidas al patrimonio tangible e intangible. En la investigación multidisciplinaria “hablemos de tierras”, se advierte que “la FES posee un enfoque racionalista-mercantil, agrario y catastral que valora a los recursos en sí mismos, desconectados de sus ecosistemas, y por tanto, subordina la condición de uso del suelo forestal a la actividad agropecuaria basándose en la identificación y descripción de inventarios

---

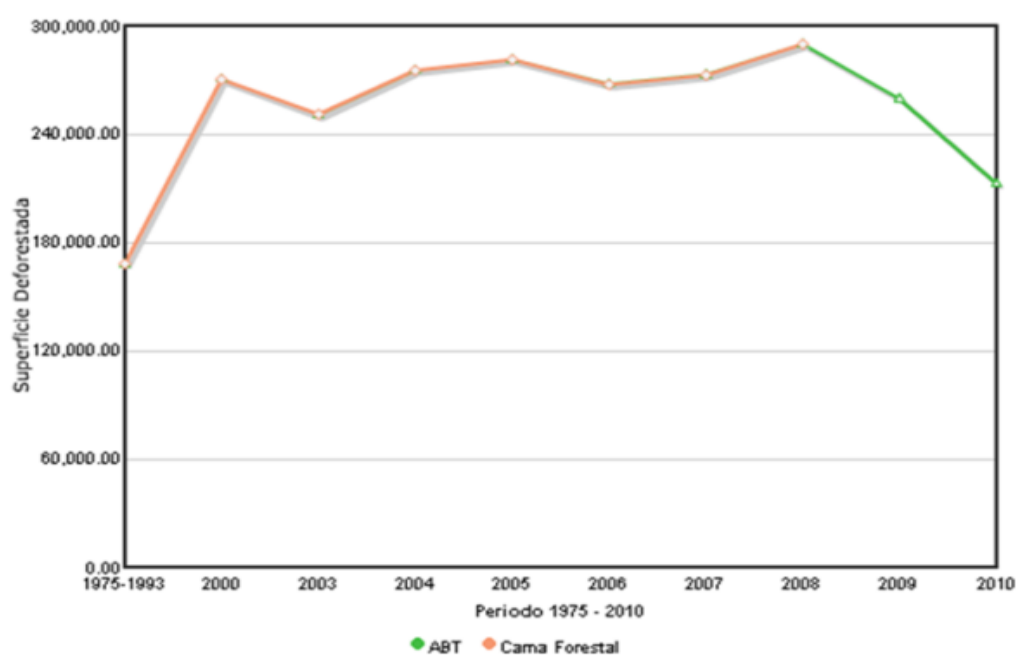
<sup>29</sup> Naturaleza y Bienestar. Conservación Internacional. 2010.  
[http://www.conservation.org.bo/index.php?mc=64&i=Espanol&next\\_p=12&cod=26&nc=](http://www.conservation.org.bo/index.php?mc=64&i=Espanol&next_p=12&cod=26&nc=)

sobre bienes y activos productivos más que en el proceso productivo mismo”. (Reino de los Países Bajos, 2011).

En la línea de lo planteado por la Consultora Sur, que evidencia que el impacto ambiental más importante del proceso de saneamiento, ha sido provocado por su sesgo agropecuario en la verificación de la FES, que ha inducido el cambio de uso del suelo en ecosistemas forestales, con la consiguiente deforestación (utilizando la técnica de la rosa tumba y quema más conocida como chaqueo) en áreas establecidas o nuevas de propiedad de empresas agropecuarias y medianas propiedades individuales.

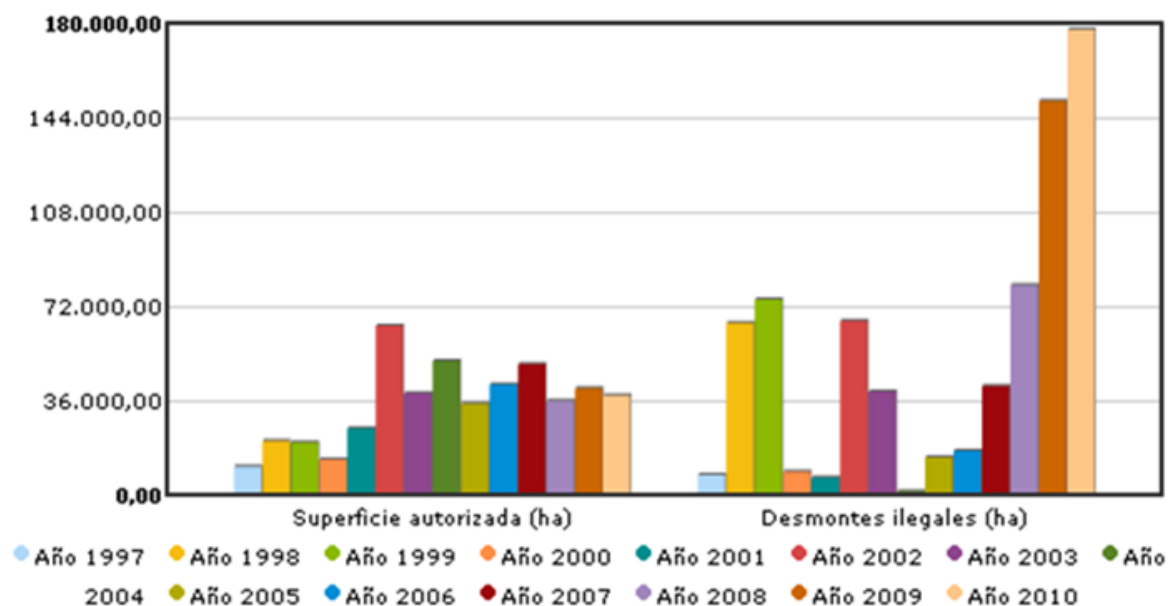
Según datos de la ABT la deforestación creció sustantivamente; en el gráfico N° 3 se observa que en la década de los 90 se produce un incremento de la deforestación de aproximadamente 180 mil a 270 mil ha/año, para luego mantenerse durante la década de los 2000, en un promedio aproximado de 250 mil hectáreas deforestadas por año (cabe resaltar la importante reducción entre el 2008 y 2010). El gráfico N° 4 muestra el creciente aumento de los desmontes ilegales y autorizados en los años correspondientes al saneamiento de tierras.

**Gráfico 4. Superficie promedio de deforestación ha/año entre 1993 y 2010.**



Fuente: Estadísticas de la ABT, 2012

**Gráfico 5. Superficie de desmontes legales e ilegales entre 1997 y 2010.**

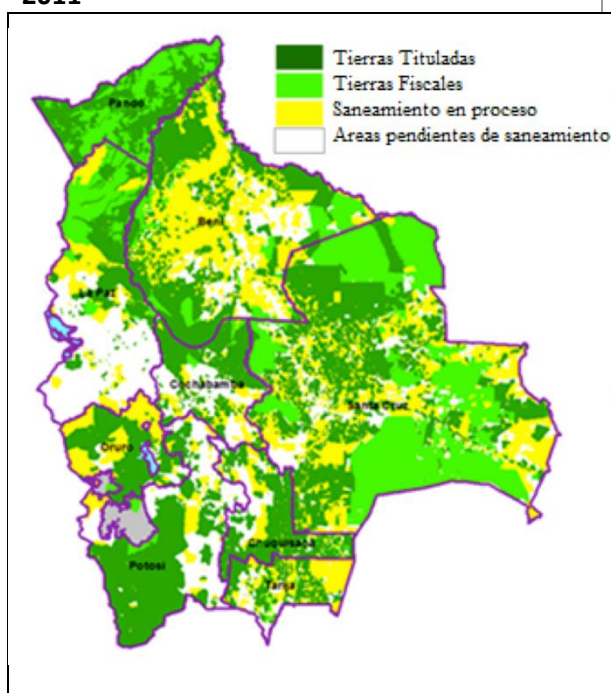


Fuente: Estadísticas de la ABT, 2012

En un estudio sobre los treinta años de historia de los cambios de uso del suelo en los municipios de la Chiquitanía y Guarayos en el departamento de Santa Cruz, dan cuenta de que los mayores cambios coinciden con la realización del proceso de saneamiento. (Killen et al, 2008; Reino de los Países Bajos, 2011).

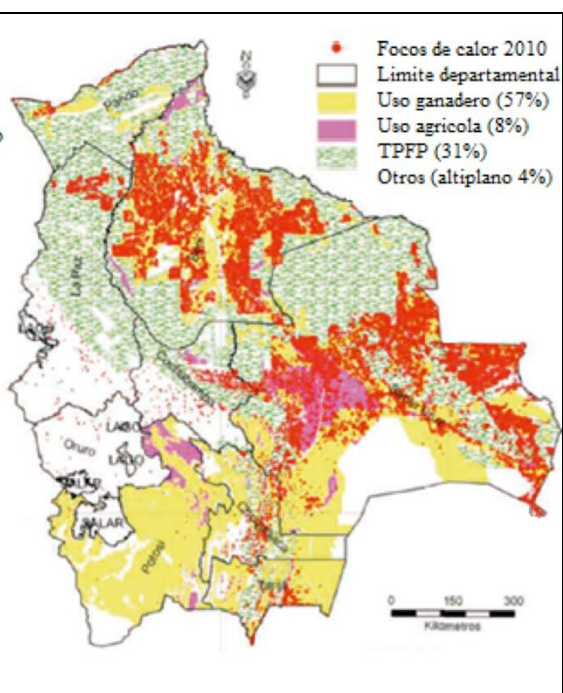
En ese contexto, se puede inferir que el saneamiento de tierras ha inducido una serie de impactos ambientales tanto negativos, como positivos. Entre los negativos sobresale el cambio de uso del suelo en los ecosistemas, debido al sesgo agropecuario de la normativa con respecto a la verificación del cumplimiento de la función económica y social, como requisito para otorgar derechos propietarios a empresas agrícolas y ganaderas, grandes y medianas. Para cumplir con esos requisitos, dichas empresas han ampliado la frontera agropecuaria en tierras de bosques tropicales en los últimos 16 años, sin respetar los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial a nivel nacional, regional y local, gracias a que estos instrumentos no cuentan con la institucionalidad y los mecanismos efectivos de control, fiscalización del cumplimiento de las normas vigentes de la legislación agraria y medio ambiental, ni se provea el debido fomento al uso sostenible de la tierra.

**Mapa 1. Estado del saneamiento a fines del 2011**



Fuente: Informe del INRA, 2011

**Mapa 2. Focos de calor durante el año 2010**



Fuente: Estadísticas ABT, 2012

En los mapas N° 2 y 3 se puede apreciar que en el 2010, coinciden las áreas que no han sido aún intervenidas con el saneamiento, tierras fiscales, o que están en proceso, con las áreas donde se presentan concentraciones de focos de calor, o sea, incendios forestales y de sábanas que en algunos casos son los que dan inicio al cambio de uso del suelo, o son parte de actividades consolidadas de ampliación ilegal (o legal) de la frontera agropecuaria (tecnología de la rosa, tumba y quema) sobre Tierras de Producción Forestal Permanente, en el cual, el saneamiento no cuenta con criterios ni normas para valorar y/o condicionar el manejo sostenible de esas tierras, antes y después del saneamiento.

Según Muller, 2014, la agricultura mecanizada (producción de soya) fue la principal causa de deforestación en los 90's, en la última década (2000-2010) la ganadería causó más del 50% de la deforestación con un impacto muy fuerte en la Chiquitanía, la agricultura mecanizada contribuyó con un 30%, y agricultura de pequeña escala fue responsable del 18% de la deforestación. Las tendencias de expansión agropecuaria hasta 2040, muestran la posible expansión de la deforestación al norte y al pie de la Cordillera Oriental en el departamento de Santa Cruz. Los resultados apuntan a la gran importancia de controlar la expansión de la ganadería, por ejemplo, mediante la aplicación más consecuente de las leyes existentes y la aplicación de técnicas pecuarias para un aprovechamiento más sostenible y eficiente del suelo.

En los últimos años se ha ido incorporando como funciones económicas que acreditan el derecho propietario de la tierra, a actividades como el aprovechamiento forestal sostenible, el ecoturismo y la conservación (hay pocos instrumentos aprobados por la ABT, en el tema de reservas privadas de conservación, la única experiencia aprobada está en el rincón del tigre), y en el tema del ecoturismo no existe ningún instrumento que lo acredite. En el tema del

aprovechamiento forestal, los interesados tropezaban con el problema de que para la aprobación de su instrumento de manejo, requerían del título de propiedad, y para la obtención del título de propiedad necesitaban justificar el aprovechamiento forestal, por tanto no podían acreditar el plan de manejo aprobado para el saneamiento y por ende no obtenían el título de propiedad.

Si bien, durante el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, se utilizan instrumentos como los planes de uso del suelo (PLUS y el CUMAT) departamentales, e información provista por la Autoridad de Bosques y de Tierras (ABT) sobre concesiones forestales, planes de manejo forestal maderable y no maderable, biodiversidad, cuencas hidrográficas, erosión de suelos, servidumbres ambientales, etc. Los planes de uso de suelo departamentales se encuentran a escalas muy gruesas dificultando su apreciación a nivel de predio, y los instrumentos que están a escala más detallada como los PMOTs y POPs, en su generalidad no están aprobados. Esto dificulta uniformizar los instrumentos y criterios que permitan verificar el uso sustentable en los sistemas productivos de los predios en los cuales se interviene con el saneamiento; esto se realiza después de dos años (ahora son 5 años) de su titulación cuando se efectúa la verificación de la FES y se hace una revisión más detallada de los instrumentos (planes de manejo, servidumbres, etc.) sin contar con una línea de base del predio.

Se constata que para la implementación de procesos de saneamiento de tierras con enfoque medioambiental se requieren marcos normativos, de planificación, de ordenamiento territorial para el desarrollo integral; que orienten los procedimientos técnicos con relación a la capacidad de uso mayor de la tierra, el manejo sustentable del suelo, la presencia de vulnerabilidades del medio ambiente, los impactos actuales provocados por el sistema productivo y el modelo tecnológico, así como la valoración del tamaño y la calidad de los recursos (y las servidumbres ecológicas) que permitan lograr un aprovechamiento económica, social y ambientalmente sustentable en cada predio.

### 6.3 Escenario de Deforestación en Santa Cruz

Para analizar la dinámica, causas y alcance de la deforestación asociada a la expansión de la frontera agropecuaria se emplearon los mapas de deforestación correspondientes a los años 1990, 2000 y 2010 elaborado por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP, 2013) y de la ABT/DGGDF del 2013. Para fines de clasificación y procesamiento de los datos se simplificaron las 16 categorías de coberturas presentes en el estudio, a tres categorías: *bosque*, *no bosque* y *deforestación*. Con esta información se definieron tres escenarios de deforestación con proyección al 2025. Los escenarios constan en el informe 3 (Anexo 11), de los Escenarios de Deforestación en el Departamento de Santa Cruz, elaborado por Samiri – Rumbol.

Los escenarios de deforestación fueron definidos aplicando el programa *Land Change Modeler* (LCM), el cual es una extensión para la planificación del territorio utilizado bajo plataforma ArcGIS o en el interfaz del programa IDRISI. El modelo emplea factores como predictores al cambio, como ser: mapas específicos de alturas y pendientes geográficas, de temperatura y precipitación, vías principales, centros urbanos, áreas protegidas, deforestación acumulada y PLUS, los mismos que fueron evaluados a través del test de Cramer's V (Ref. Informe 3 Samiri – Rumbol (Anexo 11)).

En una plataforma SIG, se superpusieron los escenarios de deforestación a las capas temáticas de predios del INRA, áreas protegidas, tierras de producción forestal permanente, municipios y áreas importante para la conservación de biodiversidad y recursos hídricos. Las bases de datos resultantes de las superposiciones temáticas fueron procesadas para la elaboración de los análisis.

Los escenarios definidos tienen las siguientes características:

- **Escenario negativo (E1)** (*business as usual*) simula la deforestación al 2025, no se consideran cambios en las tendencias actuales que determinan la dinámica de la deforestación.

A nivel departamental, se identificó una deforestación (Tabla 34) para los últimos 35 años en 2.922.264,54 hectáreas existiendo una pérdida de la cobertura forestal en promedio de 1.794.481,78 hectáreas, manteniendo una tendencia exponencial de deforestación. Se espera que hasta el año 2025 la superficie deforestada alcance los 8.972.408,88 de hectáreas acumuladas.

**Tabla 34. Línea base de deforestación histórica hasta el año 2013 del Departamento de Santa Cruz**

AÑOS	INTERVALOS DE TIEMPO	SUPERFICIE DEFORESTADA (HA)	DEFORESTACIÓN ACUMULADA (HA)
1990	0	1.711.943,91	1.711.943,91
2000	10	1.430.528,85	3.142.472,76
2010	20	1.907.049,42	5.049.522,18
2013	23	1.000.622,16	6.050.144,34

En este sentido, existe un incremento de la superficie deforestada para el año 2025, cerca los nueve millones de hectáreas (ver Tabla 35), donde probabilísticamente podría ocurrir la mayor deforestación al nor-oeste del departamento. En la Figura 8a, se aprecia el resultado de la modelación realizada por el LCM, el cual se ajusta a una curva exponencial de acuerdo a la tendencia de la deforestación de las pasadas décadas. La deforestación proyectada (ver Figura 8a), a partir de los datos históricos simula que para el año 2025 podría deforestarse 2.922.264,54 hectáreas (ver Tabla 35).

**Tabla 35. Simulación de la deforestación el año 2025 del Departamento de Santa Cruz**

AÑOS	INTERVALOS DE TIEMPO	SUPERFICIE DEFORESTADA (HA)	DEFORESTACIÓN ACUMULADA (HA)
1990	0	1.711.943,91	1.711.943,91
2000	10	1.430.528,85	3.142.472,76
2010	20	1.907.049,42	5.049.522,18
2013	23	1.000.622,16	6.050.144,34
2025	35	2.922.264,54	8.972.408,88



- **Escenario conservacionista (E2)**, simula la deforestación al 2025 bajo la aplicación de las normas de uso del PLUS de Santa Cruz<sup>30</sup>, y el cumplimiento de las políticas públicas que definen zonas de bosque para uso estrictamente forestales, así como la existencia de espacios de conservación donde la conversión del bosque para uso agropecuario está limitada.

Bajo este escenario normativo de usos de suelos, se identificó un aumento de la deforestación de más de tres millones de hectáreas para el año 2025 (ver Tabla 36). Para la simulación al año 2025 (dentro de 15 años), la probabilidad de que se deforeste una mayor superficie se encuentra hacia el sur y sur-este del Departamento de Santa Cruz. Así mismo, existe una igual tendencia para los diferentes periodos de análisis. En este sentido se observa un incremento sustancial para el año 2025, si las tendencias de saneamiento de tierras y de expansión de la frontera agropecuaria es promulgada.

**Tabla 36. Simulación de la deforestación el año 2025 bajo un escenario normativo de usos de suelo del Departamento de Santa Cruz**

<i>Años</i>	<i>Intervalos de tiempo</i>	<i>Superficie deforestación (ha)</i>	<i>Deforestación acumulada (ha)</i>
1990	0	1.711.943,91	1.711.943,91
2000	10	1.430.528,85	3.142.472,76
2010	20	1.907.049,42	5.049.522,18
2013	23	1.000.622,16	6.050.144,34
2025	35	2.831.913,90	8.882.058,24

- **Escenario E3** simula la deforestación al 2015, considerando un estímulo en la deforestación en un porcentaje mayor a la observada actualmente. Parte de la hipótesis de “la expansión de la frontera agropecuaria” considerando que las propiedades ya se encuentren saneadas y por ende existiendo un incremento legal en la deforestación. Este escenario tiene en cuenta que el gobierno planteo el 2014 y el 2015, la ampliación de la frontera agropecuaria en el departamento de Santa Cruz entre 4,7 y 10 millones de ha<sup>31,32</sup>.

Bajo este escenario de saneamiento de tierras y la expansión de la frontera agropecuaria al año 2025, se ubicaron las áreas en procesos de titulación del INRA del Departamento de Santa Cruz. Las tierras destinadas para la ganadería se localizan al noreste y al suroeste de la ciudad de Santa Cruz, generando en estas regiones una mayor presión sobre el recurso forestal.

La conversión del bosque para introducir pastos sin considerar otras alternativas es una práctica usada generalmente para la cría de ganado bajo sistema extensivo; esta a su vez, es una de las principales causas que se identifica que ejerce una mayor presión sobre el

<sup>30</sup> Ley N° 2553 del 2003.

<sup>31</sup> Gaceta Oficial: Discurso de Presidente en ejercicio Álvaro García Linera, 23 septiembre 2014, Ministerio de Comunicación.

<sup>32</sup> Inician cambio de leyes para expansión agrícola. Los Tiempos 30 de abril de 2015: <http://www.paginasiete.bo/2014/12/14/proceso-cambio-agroindustria-40969.html>.

bosque y sobre el modelo de simulación LCM. En este sentido para el año 2025, si las actuales tendencias de deforestación se mantienen podría llegar a deforestarse un poco más de nueve (9) millones de hectáreas (Tabla 37), traduciendo este valor a una pérdida sustancia del bosque y biodiversidad.

**Tabla 37. Escenario bajo condiciones de saneamiento de tierras y de expansión de la frontera agropecuaria**

AÑOS	INTERVALO DE TIEMPO	SUPERFICIE DEFORESTACIÓN (HA)	DEFORESTACIÓN ACUMULADA CON SANEAMIENTO DE TIERRAS (HA)
1990	0	1.711.943,91	1.711.943,91
2000	10	1.430.528,85	3.142.472,76
2010	20	1.907.049,42	5.049.522,18
2013	23	1.000.622,16	5.806.734,48
2025	35	3.380.192,02	9.186.926,50

De acuerdo a los resultados obtenidos de la simulación de la deforestación, se observa que para el Primer escenario bajo una situación actual (E1) podría incrementarse una deforestación de 8.972.408 hectáreas así mismo se observa que para el escenario normativo existe una disminución de la deforestación a 8.882.058 hectáreas, debido a las políticas de dotación de las tierras y al control y fiscalización del desmonte ilegal que las autoridades ejercen sobre el bosque y por otro lado se observa un incremento a 9.186.926 hectáreas para el año 2025 (ver Tabla 38).

**Tabla 38. Comparación de los escenarios de deforestación simulada**

Años	Intervalos de tiempo	Escenario actual (E1) de la simulación de la deforestación para año 2025 (ha)	Escenario normativo(E2) de la simulación de la deforestación para año 2025 (ha)	Escenario con el saneamiento de tierras y la expansión de la frontera agropecuaria (E3) para año 2025 (ha)
1990	0	1.711.943,91	1.711.943,91	1.711.943,91
2000	10	3.142.472,76	3.142.472,76	3.142.472,76
2010	20	5.049.522,18	5.049.522,18	5.049.522,18
2013	23	6.050.144,34	6.050.144,34	6.050.144,34
<b>2025</b>	<b>35</b>	<b>8.972.408,88</b>	<b>8.882.058,24</b>	<b>9.186.926,50</b>

Hasta el 2013, el 90% de la deforestación se concentró en el bosque Chaqueño (31%), Amazónico (30%) y Chiquitano (29%). Para la deforestación estimada al 2025, existe una notable diferencia entre los escenarios E1 y E3, y el E2. Mientras que los escenarios que siguen la tendencia actual (E1, E3), la deforestación es mayor en el bosque Chiquitano y Amazónico, en el escenario E2, de cumplimiento del PLUS, la deforestación se concentraría en el bosque Chaqueño (51%).

Los escenarios E1 y E3, favorecerían por un lado, el avance de la frontera agrícola sobre áreas de bosque amazónico, más húmedas climáticamente, con inundaciones frecuentes

y de gran productividad de biomasa y biodiversidad, ubicadas en TFP y áreas protegidas departamentales, y por otro, favorecerían la ampliación de la frontera pecuaria, sobre bosque Chiquitano y de Pantanal, más estacionales climáticamente, con buena productividad de biomasa y biodiversidad, ubicadas en TFP y áreas protegidas nacionales. Ambos escenarios que reproducen y estimulan las condiciones actuales, no respetarían la normativa vigente.

El escenario E2, donde se respetaría la normativa vigente, redirigiría la tendencia actual de la expansión de la frontera agropecuaria hacia áreas sobre bosque chaqueño, segundo en extensión en el departamento, más secos climáticamente, con menor productividad de biomasa, y fuera de TFP y áreas protegidas.

El análisis de los diferentes escenarios, las conclusiones y recomendaciones están detallados en los informes preparados por Samiri ProGea - Rumbol anexos al presente reporte:

- **Evaluación de Capacidades para Monitorear en Tiempo Real el Impacto en la Cobertura Uso del Suelo en Tierras Saneadas y Tituladas (Anexo 9)**

Describe el sistema de monitoreo de deforestación actual a nivel de terreno que están usando las instituciones relevantes, evaluar los problemas para su implementación y sugerir soluciones para tener un sistema de monitoreo y alerta temprana, a fin de agilizar el control de la deforestación ilegal relacionada al saneamiento de las tierras

- **Análisis de escenarios de deforestación en el Departamento de Santa Cruz (Segundo Producto De Consultoría) (Anexo 10)**

Contiene el análisis de deforestación en el departamento de Santa Cruz, relacionado con el proceso de titulación de predios del INRA, la presencia de áreas protegidas, tierras de producción forestal permanente, municipios y áreas importante para la conservación de biodiversidad y recursos hídricos.

- **Análisis de escenarios de deforestación en el Departamento de Santa Cruz (Tercer Producto de Consultoría) (Anexo 11)**

Analiza las dinámicas, causas y alcance de la deforestación asociada con el saneamiento de tierras y la expansión de la frontera agropecuaria en Bolivia.

### **6.3.1 Síntesis del Análisis de los Escenarios de Deforestación**

La base de datos de predios del INRA en el departamento de Santa Cruz cubre a una superficie de aproximadamente 355.696 Km<sup>2</sup>, quedando pendiente de titulación el 39% de los polígonos, representando aproximadamente el 27% de la superficie catastrada.

El 85 % de los polígonos son de pequeños propietarios, y representan el 10% de la superficie catastrada. Las propiedades empresariales y mediana, representan el 7,4 % de los polígonos, abarcando aproximadamente el 23% de la superficie. Las propiedades Comunitaria y TIOC, representan el 3,7 % de los polígonos, y abarcan aproximadamente el 20% de la superficie

catastrada. La mayor parte de la superficie catastrada, 46 %, se encuentra clasificada como Tierra Fiscal, y representan el 3,5 % de los polígonos. Se observó que la compra y venta de tierras, que abarca un 4% de los polígonos titulados, que representa un 5% de la superficie titulada.

En 2013 la superficie deforestada fue de 6 millones de ha. Para 2025 el escenario E1 muestra que podrían llegar a las 8,973 millones de ha, el escenario E2 8,883 millones de ha, y el escenario E3 9,188 millones de ha. Fueron detectados cuatro frentes de expansión de la deforestación, el primero hacia el noroeste y norte del departamento, entre la carretera hacia el Beni y hacia Cochabamba, el segundo, el tercero sobre el eje carretero entre San José y Puerto Suárez, y el cuarto sobre el eje carretero, Cabezas, Charagua, Cuevo y hacia el Izozog.

Se observó que el 50% de la deforestación en 2013 ocurre las pequeñas propiedades y en las propiedades empresariales. Para los escenarios al 2025, los empresarios tienden a deforestar entre 2 y 5% más que los pequeños propietarios. La deforestación en las medianas propiedades es la tercera en magnitud, y representa entre 16 y 18% de la deforestación, seguido por las TIOC y propiedades comunitarias que varían entre 10 y 16%.

En 2013 la superficie deforestada en las TFPF fue de 0,9 millones de ha, representando el 6% de la superficie total de las TFPF en el departamento. Para el 2025, esta superficie puede llegar a representar entre 13 y 15% en los escenarios E1 y E3, mientras que el escenario E2 limita el avance de la deforestación sobre las TFPF.

Se observó una mayor deforestación en las ANMI, Amboró, Otuquis y San Matías. Dentro de las AP nacionales la deforestación es considerablemente menor a la ANMI, aunque se ha detectado deforestación considerable dentro del Noel Kempff, Amboró, Kaa-iyá y Otuquis. Las AP departamentales con mayor deforestación son las Lomas de Arena, Espejillos, Santa Cruz La Vieja, Río Grande Valles Cruceños, Valle de Tucavaca y Humedales del Norte.

Los tipos de bosque más afectados por la deforestación hasta el 2013 son el Chaqueño, Amazónico y Chiquitano, con superficies superiores a las 320.00 ha. En el caso de los bosques, se observa dos tendencia con respecto a los escenario hacia el 2025. En los escenarios E 1 y E3, que simulan las tendencias actuales, los bosques más afectados serán el Amazónico, de Pantanal, Chiquitano y de Yungas, mientras que en el escenario E2, son el bosque Chaqueño, Tucumano-Boliviano, Seco Interandino y Yungas.

Los municipios alrededor de la ciudad de Santa Cruz, al 2013 presentaron más del 90% de su superficie deforestada. En general el 38% de los municipios, o sea 21 de ellos, pueden llegar a tener en el 2025, más del 60% de su superficie deforestada; 15 municipios (27%) pueden llegar a tener en el 2025 entre 20 y 60% de su superficie deforestada, en el resto de los municipios la deforestación será menor a 20%.

De los cinco sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad en Santa Cruz, tres pueden verse amenazados por la deforestación: la Chiquitanía Cruceña, Beniano Oriental y la Chiquitanía Central. Se detectó también que hay dos áreas boscosas importantes para la producción hídrica afectadas por la deforestación, una en la Chiquitanía Central, en las divisorias de aguas de las cuencas del río Blanco, San Martín, Paraguá y San Julián, y en la cuenca alta del Parapetí.

En general se observó que de aplicarse las normas del PLUS de Santa Cruz prevendría la deforestación de TFPs, áreas importantes para la producción hídrica y de sitios prioritarios para la conservación, y se direccionaría el avance de la frontera agropecuaria hacia el bosque Chaqueño.

En este contexto es necesario que el INRA revise la certificación de uso en general y ganadero específicamente en áreas de vocación forestal, ya que esta es la principal causa de la deforestación en el Departamento de Santa Cruz, en contravención de la norma (Ley Nº 2553 del 2003 PLUS-SCZ).

### 6.3.2 La Deforestación y la Titulación de Tierras en Santa Cruz<sup>33</sup>

La deforestación en Bolivia alcanzó un nivel pico en el 2010, se estima que 250 mil hectáreas de bosque se perdieron según la Autoridad de Bosques y Tierras (ABT). De ellas el 60% ocurrió en el departamento de Santa Cruz (150 mil hectáreas). Alrededor del 80% de la deforestación se la considera ilegal. La deforestación se atribuye a varias causas –ganadería en pastos sembrados, agricultura mecanizada y agricultura a pequeña escala, especulación del valor de la tierra, evidencia del derecho de propiedad– asociadas, por lo general, con el proceso de titulación de los predios.

Información divulgada por la UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas) revela que la superficie destinada a cultivos se incrementó en más de 460 mil hectáreas en el periodo 2006-2014. La correlación con los niveles de productividad, menores a la media regional, evidencia que el crecimiento agrícola está en función del incremento del área que de la productividad.

Los predios clasificados como pequeña propiedad tienen una superficie promedio de 56 ha, mientras que la mediana propiedad tiene una superficie promedio de 747 ha, y la empresarial de 2196 ha.

La deforestación acumulada al año 2013 en la pequeña propiedad y las TIOCs, es mayor en las propiedades tituladas alcanzando el 57,31%, mientras que en las que están en proceso de titulación alcanza el 24,35 %. Entre las dos suman más de 2,47 millones de ha. En las propiedades empresariales y de tamaño mediano ocurre lo contrario, la superficie deforestada acumulada al 2013 es mayor en las propiedades en proceso de titulación alcanzando el 49,59%, mientras que en propiedades ya tituladas alcanza el 42,65 % (Tabla 39) (Anexo 10: 2do. Informe Samiri - Rumbol).

CLASE	PREDIOS TITULADOS		EN PROCESO	
	Deforestación 2013 (ha)	%	Deforestación 2013 ha	%
Pequeña, Solar	1.230.391,13	40,46	568.486,09	18,89
Empresarial	849.868,26	27,94	927.231,51	30,81
TIOC, Comunitaria	512.357,48	16,85	164.307,24	5,46
Mediana	447.470,54	14,71	565.188,34	18,78

<sup>33</sup> Murguía Juan Manuel. 2016. Existe una relación entre Titulación y deforestación en Bolivia?. IDBDOCS-#40342479 (Investigación a la que contribuyó Samiri – Progea en el marco del subcontrato suscrito con Rumbol de Cochabamba).

CLASE	PREDIOS TITULADOS		EN PROCESO	
	Deforestación 2013 (ha)	%	Deforestación 2013 ha	%
Otros	1.239,23	0,04	2.142,53	0,07
Área Urbana	0,00	0,00	102.107,07	3,39
Tierra Fiscal	0,00	0,00	366.627,20	12,18
Ninguna	0,00	0,00	313.587,46	10,42
<b>TOTAL</b>	<b>3.041.326,66</b>	<b>100,00</b>	<b>3.009.677,44</b>	<b>100,00</b>

**Tabla 39** Deforestación acumulada al 2013 en predios INRA, según la clase de propietario.

La deforestación depende del tipo de propiedad (empresarial, pequeña o comunitaria). La pequeña propiedad y la propiedad comunitaria, no pueden ser revertidas por daños ambientales dado que se las considera propiedad para economía de subsistencia. Por tanto la deforestación en estas propiedades responde a necesidades de sus propietarios fundamentalmente. En cambio, la propiedad mediana y empresarial necesita demostrar que está trabajando la tierra y la deforestación es un incentivo perverso de demostración de ocupación de la tierra que permite consolidar derecho propietario.

La deforestación por actividad económica concentra como actores principales a empresarios y medianos productores quienes haciendo uso intensivo del capital que disponen, en el caso de la ganadería, deforestan para demostrar la ocupación de los predios y consolidar en propiedad extensas superficies de terreno. En el caso de los agricultores la deforestación está en función de la demanda y precios de mercado por los alimentos que producen.

Las propiedades de uso ganadero concentran la mayor superficie de áreas deforestadas acumuladas al 2013. El 52,47% ocurre en predios titulados mientras que el 46,11% en los predios en proceso de titulación, sumando entre las dos más de 2,98 millones de ha deforestadas. En segundo lugar se encuentran los predios con uso agrícola, representando el 34,53% de la deforestación en predio titulados y 24,29% en los predios en proceso de titulación, sumando más de 1,7 millones de ha deforestadas. (Tabla 40). (Anexo 10: 2do. Informe Samiri - Rumbol).

CLASE	PREDIOS TITULADOS		EN PROCESO	
	Deforestación 2013 (ha)	%	Deforestación 2013 (ha)	%
Ganadera	1.595.875,35	52,47	1.387.746,73	46,11
Agricultura	1.050.117,83	34,53	731.031,59	24,29
Otros	273.269,15	8,99	126.902,80	4,22
Agropecuaria	120.799,31	3,97	75.182,73	2,50
Ninguna	1.265,01	0,04	688.813,59	22,89
<b>TOTAL</b>	<b>3.041.326,66</b>	<b>100,00</b>	<b>3.009.677,44</b>	<b>100,00</b>

**Tabla 40** Deforestación acumulada al 2013 en predios INRA, según la clase de uso

Con el propósito de determinar si existe una relación entre el proceso de titulación de tierras en Bolivia y la deforestación, se realizó un análisis multi temporal utilizando los mapas de deforestación correspondientes a los años 1990, 2000 y 2010 elaborado por el Servicio

Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP, 2013) y de la ABT/DGGDF del 2013, reclasificados a tres categorías: *bosque*, *no bosque* y *deforestación* y relacionándolas con los predios que fueron entregados por el INRA. El estudio se centró en el departamento de Santa Cruz por ser el que aún posee una mayor proporción de superficie por titular (30%) (Andrade, 2016), poseer el 33.58% de su superficie cubierta de bosques en 2010 (11,37 millones de hectáreas), y haber deforestado 310.167 hectáreas (2.7% de la superficie boscosa de 2010) entre 2010 y 2013.

Los mapas de deforestación reclasificados que se utilizaron para determinar el nivel de deforestación corresponden a los siguientes periodos: 1990-1999, 2000-2009, y 2010-2013. Dichos mapas de deforestación fueron superpuestas al mapa georeferenciado de polígonos (UPA) del catastro rural para el departamento de Santa Cruz, obteniéndose la cantidad de hectáreas deforestadas para cada polígono y periodo, y la distancia al centro poblado y al camino más cercano.

Los resultados del análisis sugieren que el proceso de titulación aumentó la deforestación en el departamento de Santa Cruz. Los predios titulados antes del periodo de deforestación considerado, deforestaron en promedio de 3.15 a 5.42 hectáreas más de bosque que los predios no titulados. Los resultados obtenidos son significativos ya muestran un grado de confianza superior al 99.9% en los seis modelos que se corrieron (todos significativos, positivos y de similar magnitud). Los predios que fueron titulados durante el periodo 2010-2013 deforestaron en promedio 2.24 hectáreas en ese mismo periodo, mientras que los que ya estaban titulados deforestaron 7.27 hectáreas y los que no tuvieron título durante todo el periodo deforestaron 1.85 hectáreas. La superficie boscosa, así como la superficie total de la UPA no parecen tener un efecto sobre las hectáreas deforestadas.

Una comparación realizada entre predio agrícolas y ganaderos muestran que los agrícolas deforestaron entre 1.4 y 1.86 hectáreas en el periodo 2010-2013 mientras que los ganaderos entre 4.1 y 9.4 hectáreas en promedio.

#### **6.4 Análisis de los Sistemas de Incentivos para la Conservación del Bosque**

A nivel internacional los esquemas de Pagos por Servicios Ambientales pueden rastrearse al menos hasta la década de 1980, en donde agricultores suizos ya recibían pagos directos por la aplicación de prácticas sostenibles que conducen a la provisión de servicios ambientales.

No obstante, en Bolivia, esta figura va en contra de las políticas nacionales y son considerados mecanismos de mercado que promueven la mercantilización de la naturaleza, en ese sentido en el país se han ido desarrollando iniciativas bajo un enfoque más social y complementario. Este enfoque se conoció como la Propuesta “Vida Sustentable del Bosque” en el año 2010, luego de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra (Tiquipaya, abril 2010), propuesta que fue presentada en la COP 17 sobre Cambio Climático en Durban Sud África. Posteriormente, en el año 2012 esta propuesta derivó en la aprobación del Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra.

De esa manera, hoy el Mecanismo ha adscrito una serie de experiencias de manejo integral y sustentable de bosques en el país que se nombran a continuación:

1. Manejo Integral del Cacao Nativo Amazónico y manejo del lagarto en el TIPNIS
2. Producción de Miel Orgánica de la Reserva de Tariquía
3. Conservación y Aprovechamiento de la Goma en la Reserva Manuripi
4. Producción de café “Madidi”
5. Experiencias de Conservación de las funciones ambientales de los bosques y gestión de recursos hídricos por medio de Acuerdos Recíprocos por Agua (ARA) o Acuerdos de Complementariedad con la Madre Tierra.

De estas experiencias, la de Acuerdos Recíprocos por Agua (ARA) o Acuerdos Complementarios con la Madre Tierra es un mecanismo basado en instrumentos de promoción no monetarios para la conservación de las funciones ambientales de los bosques. Promoviendo acuerdos voluntarios y complementarios entre los pobladores de una cuenca, alta y baja, con la finalidad de conservar los bosques existentes en las nacientes de agua para garantizar la función ambiental hídrica a las poblaciones de abajo.

De esa manera, el esquema ARA ya tiene ya cerca de 200 mil hectáreas de bosques conservados en los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, y se ha convertido en una iniciativa importante que promueve incentivos para la conservación de bosques y sus funciones ambientales en el país.

Por su parte, la Ley Forestal N° 1700 y su Reglamento reconocen algunos instrumentos que promueven la conservación de bosques, como ser la figura de tierras de protección, establecida en el artículo 13 de la norma, a las que define como *zonas boscosas públicas o privadas que son protegidas según su vulnerabilidad o los servicios ambientales que proporcionan a la cuenca hidrográfica o a fines específicos, o por interés social o iniciativa privada, no son susceptibles de aprovechamiento agropecuario ni forestal, limitándose al aprovechamiento hidro-energético, fines recreacionales, de investigación, educación y cualquier otro uso indirecto no consuntivo.*

De esa manera, la norma forestal establece que por iniciativa privada podrán establecerse las Reservas Privadas del Patrimonio Natural (RPPN), instrumento que goza de todas las seguridades jurídicas de las tierras de protección. Estas reservas se constituyen en una servidumbre ecológica voluntaria, establecida por iniciativa del propietario de un predio cuyos bosques almacenan valores ecológicos o bellezas escénicas o paisajísticas sobresalientes que se deben conservar. Las RPPN no podrán tener un área mayor a cinco mil hectáreas y en ningún caso el plazo será menor a diez años.

## 7 IMPACTOS SOCIALES Y AMBIENTALES Y MEDIDAS DE MITIGACION

Los impactos socio-ambientales identificados que estaría asociados directa o indirectamente con el procesos de saneamiento y titulación se los puede considerar como directos, indirectos y acumulativos<sup>34</sup>, si bien la magnitud de aquellos dependerá de factores concurrentes que

<sup>34</sup> Los impactos acumulativos son el resultado de los efectos sucesivos, incrementales y/o combinados de una acción, proyecto o actividad cuando se suman a los efectos de otros emprendimientos existentes, planificados y/o razonablemente predecibles. La identificación y gestión de los impactos acumulativos se limita a los efectos que generalmente son reconocidos como importantes en base a preocupaciones de la comunidad científica y/o inquietudes de las comunidades afectadas. IFC. 2015. Manual de Buena Práctica Evaluación y Gestión de Impactos Acumulativos: Guía para el Sector Privado en Mercados Emergentes. International Finance Corporation. pg 19.  
[http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2fc1e20048ac6048b3def76c57b0ebf6/IFC\\_CIA\\_Esp.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2fc1e20048ac6048b3def76c57b0ebf6/IFC_CIA_Esp.pdf?MOD=AJPERES)



generen sinergias que contribuyan a potenciar los positivos o mitigar los negativos. Lo anterior implica articulación con iniciativas encaminadas a asegurar un manejo responsable del ambiente, a organizar la gestión del territorio ordenando los usos en función de sus valores ambientales, socio-culturales y económicos, y a ordenar los usos productivos en función de la potencialidad de la tierra.

El PST-II focalizará sus acciones en las tierras altas y bajas de Bolivia, cada una de ellas con sus particulares condiciones socioeconómicas y culturales. El saneamiento de la propiedad agraria, procedimiento transitorio, busca regularizar el derecho a la propiedad de la tierra de todos los propietarios de fundos rurales sean estos individuales o colectivos, con el propósito de ordenar el registro de la propiedad agraria. Formalmente el objeto del saneamiento es consolidar los derechos de propiedad de todos los sectores rurales, entregando nuevos títulos o concluyendo procesos anteriores. En el marco del proceso de saneamiento, es obligatorio el cumplimiento de la Función Social (FS) y de la Función Económico Social (FES).

Según establece la Ley INRA, la actualización de los derechos de propiedad depende del uso productivo que pueda demostrarse; pero si se establecen suficientes evidencias de abandono de la tierra, la propiedad debe ser reintegrada al dominio del Estado por incumplimiento de la FS y de la FES.<sup>35</sup>

Cabe señalar que en algún momento de su implementación, el proceso de saneamiento relativizó las consideraciones de tipo social en cuanto a los usos y costumbres<sup>36</sup> así como lo ambiental, por el sesgo de tipo agrario que se refleja en la Ley de Reforma Agraria de 1953 que señala que “la tierra es para quien la trabaja”. Privilegia la comprobación del trabajo agrícola y/o ganadero al momento de verificar el cumplimiento de la FS que se expresa en “estar o trabajar la tierra” y de la FES, prescindiendo del concepto “el empleo sustentable de la tierra” estipulado en la Constitución y la Ley. Para la verificación de la Función Social aún no ha desarrollado los criterios técnicos.

En función a los cuellos de botella y los riesgos sociales y ambientales, se identifican algunos factores críticos que requieren un replanteamiento desde el INRA y desde los entes vinculados al proceso, para asegurar que el Programa se cumpla de manera adecuada y eficiente. Estos factores son:

1. La limitada transversalización de las dinámicas sociales, culturales y ambientales en el proceso de saneamiento, aparejado con el sesgo agrarista.

---

<sup>35</sup> Se determina que la FS se cumple cuando el uso de la tierra esté destinado a lograr el bienestar de la familia campesina o al desarrollo económico de pueblos y comunidades indígena originario y campesinas. En tanto que la FES es “el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo; así como en la conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a la capacidad de uso mayor de la tierra, beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario”.

<sup>36</sup> La filosofía de la Ley de Reconducción Comunitaria es que la propiedad colectiva de la tierra fortalece la identidad cultural, otorga poder político, protege y cohesiona a la comunidad y, de esa manera, evita la mercantilización de la tierra. Pero también es cierto que los campesinos en la práctica tienen y exigen propiedad individual/familiar, y no se puede negar que en las comunidades campesinas se compra y vende la tierra, en un mercado de tierras intracomunal, entre los propios comunarios, entre iguales que aceptan y ratifican su pertenencia a la comunidad.

En las comunidades indígenas y campesinas coexisten derechos individuales y colectivos sobre la tierra. Las comunidades como entidades sociales vivas y en permanente transformación tienen una realidad donde existe una multiplicidad de derecho sobre la tierra y los recursos naturales.

2. La ausencia de otros mecanismos en la resolución de conflictos más allá de la conciliación. Los mecanismos que tiene el INRA no son suficientes para atender la complejidad del proceso, por lo que tiende a acumularse los conflictos.
3. La debilidad institucional en cuanto al cumplimiento de lo estipulado en la Ley como son otros usos asociados con biodiversidad, turismo, investigación, etc.
4. El limitado manejo de la información en las diferentes fases del proceso de saneamiento.
5. La insuficiente coordinación con otras instancias públicas, como la ABT, el SERNAP, el MMAyA y los gobiernos departamentales y municipales.
6. La disponibilidad de recursos económicos por parte de los sectores beneficiarios incide en que el proceso de saneamiento se más dinámico o se retarde en el tiempo. Quienes cuentan con recursos están en una mejor posibilidad de concretar el proceso -por la vía de convenios en el pago de tasas-; mientras que otros están sujetos a la disponibilidad de financiamiento de entes estatales tales como municipios, gobernaciones, etc.

Existen temas que están fuera de las competencia del INRA que, sin embargo, inciden en el proceso por lo que es menester tenerlos presente al momento de definir las estrategias de aproximación en campo: i) los conflictos por linderos en el caso de las comunidades, ii) los que están afectados por competencias administrativas jurisdiccionales municipales y departamentales para el caso de las TIOCs que se encuentra en dos o más municipios o departamentos, y iii) la ausencia de acompañamiento en la gestión territorial indígena.

## 7.1 Impactos Sociales

### 7.1.1 Impactos positivos

Para que el programa tenga los **impactos sociales positivos** esperados en concordancia con los puntos i y iii del componente 1 y con todos los puntos del componente 3, es importante considerar los aspectos culturales, las particularidades biogeográficas del país y los contextos sociales e históricos de los conflictos, así como la aplicación de los reglamentos estipulados en la Ley de Reconducción Comunitaria 3545 respecto al “empleo sostenible de la tierra”.

#### **Positivos directos:**

##### a. La **consolidación de los territorios indígenas**

Está orientada a potenciar impactos positivos directos, como la consolidación de los territorios indígenas, el fortalecimiento de la gestión territorial indígena, la seguridad jurídica; y de contribuir a los impactos derivados, como la recuperación de prácticas culturales y la revalorización de su identidad, el acceso efectivo y sostenible de los pueblos indígenas a los recursos de la biodiversidad, y el fortalecimiento organizativo como parte del cumplimiento de la Función Social. De este modo es posible mitigar impactos negativos como el avasallamiento de los territorios indígenas, en algunos casos ligados a los asentamientos humanos insostenibles

1. **en tierras bajas** que faltan titular, como prioridad en el proceso de saneamiento, asociado al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y del territorio como elementos de identidad.

Si bien se ha dado un incremento acelerado en el saneamiento y titulación de TCOs entre los años 2005 y 2011, aún queda pendiente la consolidación de varios territorios en tierras bajas; que se consideran una prioridad por sus condiciones de vulnerabilidad frente a presiones externas, como el Pueblo Weenaheyk, el Pueblo Guaraní y el Pueblo Ayoreo. Pero no solo se trata de concluir el proceso de saneamiento en estos territorios, sino en re-plantear la metodología para este tipo de tenencia, puesto que la lógica predominante ha sido la “agraria”, que ha dejado de lado el componente cultural y ambiental; lo cual es evidente en aspectos como la fragmentación del territorio, la profundización de los conflictos por el control territorial y el estancamiento del proceso. El Programa, en el ámbito de su competencia, promoverá acciones destinadas a concluir con la titulación de las TIOCs de tierras bajas.

2. **en tierras altas**, como respuesta a las demandas de reconstitución territorial de los Ayllus y las Markas.

Una consecuencia directa del minifundio es la pobreza rural, la cual se debe asumir como riesgo social, con todas las implicaciones que lleva consigo. En este contexto, es necesario evaluar si el proceso de saneamiento y titulación en la región del altiplano y valles interandinos de Bolivia constituye o no un incentivo para el minifundio improductivo. Considerando la superficie que queda por sanear en el país, es pertinente realizar estudios estratégicos posteriores a la culminación del saneamiento, con la finalidad de delinear políticas públicas dirigidas a brindar soluciones estructurales a la fragmentación de la pequeña propiedad y al minifundio, que permitan la viabilidad productiva ambiental de este tipo de predios. Es necesario tener en cuenta que el Concejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyo – (CONAMAQ) con relación al proceso de saneamiento y titulación contempla la propiedad comunitaria o que se de el reconocimiento de sus derechos territoriales bajo la figura de TCO, actualmente TIOC.

El Programa, conforme a sus objetivos, concluirá con la titulación de las tierras de las comunidades campesinas y las TIOCs en las tierras altas. Además, deberá promover la realización de estudios estratégicos para dimensionar el posible impacto (social, ambiental, económico productivo) de la fragmentación de la pequeña propiedad, ya que se considera imprescindible para delinear políticas públicas de desarrollo rural una vez concluya el proceso de saneamiento y titulación de tierras en Bolivia.

- b. Fortalecimiento de la gestión territorial indígena a través de los Planes de Gestión Territorial, que puede contribuir a reducir la migración hacia centros urbanos.

Entre los temas sociales críticos identificados se encuentra la vulnerabilidad de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos que a pesar de haber consolidado grandes extensiones de territorio a su favor, no cuentan con los recursos ni las capacidades necesarias para la gestión y resguardo de los mismos, debido a una serie de factores que van desde la ocupación marginal del territorio –en los márgenes o concentrados en centros poblados- hasta la debilidad organizativa, la poca o nula representación política y las presiones ejercidas sobre su territorio por parte de los actores económicos colindantes (Anexo 4. Tabla 6). Los índices de pobreza, marginalidad, bajos niveles de acceso a los

servicios básicos, siguen siendo mayores en la población indígena; así como la presión sobre sus territorios por los recursos naturales que contienen (Anexo 4 Tabla 6).

En este sentido y considerando los territorios indígenas quedan pendientes sanear y titular, como prioridad del Programa, se propone elaborar y apoyar ocho PGTIs de pueblos indígenas seleccionados bajo criterios de vulnerabilidad, por ser grupos minoritarios y con un territorio altamente fragmentado, y de alta vulnerabilidad, por encontrarse amenazados física y culturalmente. Seis pueblos corresponden al criterio de vulnerabilidad: Canichana, Itonama, Joaquiniano, Guarayo, Guaraní-Takovo Mora y Weenhayek; y dos corresponden al criterio de alta vulnerabilidad: Uru Chipaya y Araona.

- c. La **seguridad jurídica** para los propietarios individuales, pequeños, medianos y grandes.

El objetivo del Programa es “apoyar la formalización de la propiedad rural” con el propósito que contribuya a incrementar la seguridad jurídica de la tenencia de los predios orientada a mejorar la sostenibilidad del recurso tierra en cuanto a la protección de los recursos naturales, los ingresos y la productividad agropecuaria. La mayor seguridad jurídica facilitará inversiones (riego, semillas mejoradas, fertilización, equipos y maquinaria) que incrementarán los rendimientos y, por lo tanto, los ingresos de los beneficiarios, así como el mantenimiento de los recursos forestales y de la biodiversidad y servicios ecosistémicos asociados.

De acuerdo a la evaluación realizada, la demanda por la titulación de las propiedades individuales y colectivas responde a la iniciativa y necesidad de poner en marcha proyectos productivos que sean competitivos en el mercado nacional.

- d. El **incremento en la titulación de tierras a favor de las mujeres**, anclado a un proceso de participación más efectiva –inclusiva- dentro del proceso agrario, respetando y visibilizando sus roles, funciones y aportes en la comunidad y su organización.

El tratamiento formal de los temas de interculturalidad y poblaciones vulnerables desde el enfoque de género, constituye una oportunidad para potenciar la igualdad de género, impulsando acciones afirmativas<sup>37</sup> a favor de las mujeres y de los grupos<sup>38</sup> más vulnerables. Las acciones afirmativas se pueden reflejar en: incremento de la participación de las lideresas de las comunidades y organizaciones sociales en los escenarios públicos de socialización de información, así como en la toma de decisiones -consulta pública-, en la representación de las mujeres rurales en escenarios técnicos y jurídicos a través de su inclusión en los diferentes mecanismos participativos, la replicación horizontal (entre mujeres de la misma comunidad) en espacios colectivos o grupales de sus derechos sobre la tierra y de la importancia del lugar que ocupan dentro de la familia, la comunidad y la organización.

---

<sup>37</sup> Las acciones afirmativas por primera vez son utilizadas en la India, fueron mencionadas como *compensatory discriminations*, al existir varias órdenes de capas sociales, así como una marcada diferencia social e igualdad entre los ciudadanos. La expresión de “*affirmative action*” aparece por primera ocasión en el *News Deal Wagner Act* de 1935. Fue definida como la obligación positiva del Departamento Nacional de Relaciones Laborales (*Nacional Labor Relations Board*) de Estados Unidos, al tratar de remediar los hábitos de los empleadores al discriminar a la gente afro americana. (<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-12-08.pdf>)

<sup>38</sup> En este grupo también se incorporaran a las mujeres ya que, por lo general, integran uno de los grupos más pobres y vulnerables. Son ellas las que asumen la responsabilidad de la custodia de los hijos.

Es crítico involucrar a las mujeres en el proceso de saneamiento y titulación de tierras en igualdad de condiciones, respetando sus derechos en la sociedad conyugal, promoviendo su participación en las decisiones de las comunidades, destacando su papel en las actividades productivas, valorando el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de los recursos naturales y, apoyando el fortalecimiento de sus organizaciones sociales representativas. Promover la participación de las mujeres como agentes de cambio en los procesos económicos, sociales y políticos, en igualdad de condiciones, es una condición indispensable para alcanzar la igualdad de género.

En este sentido, las acciones del Programa y la intervención del INRA deben considerar y visibilizar a las mujeres y los roles y funciones que cumplen en la comunidad y en su organización, a fin de fomentar su intervención en la toma de decisiones en todas aquellas zonas donde el saneamiento y la titulación está pendiente.

- e. **La prevalencia de la titulación colectiva o comunaria** en tierras altas, como demanda de las comunidades y relacionada con la gestión tradicional del territorio. No obstante, el saneamiento y titulación de este tipo de propiedad necesita especial atención por el incremento paulatino de la demanda de la titulación individual.

Un elemento fundamental parte del conjunto de la población indígena originaria campesina, es la titulación colectiva en la figura de propiedad comunaria que corresponde a las comunidades campesinas. La mayor parte de estas comunidades, que fueron tituladas durante la primera etapa de la Reforma Agraria (1953-1990), actualmente están siendo sometidas al saneamiento con la finalidad de reconstruir su información. Un proceso que se ha complejizado debido a que gran parte de los actuales ocupantes buscan ser reconocidos como propietarios privados dentro del nexo formal con su comunidad, donde la razón de fondo es la escasez de la tierra.

Esta forma mixta de titulación, que está reconocida en la Constitución “al declarar que las comunidades puedan ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales, respetando la unidad territorial” (Art. 394. III, Constitución Política del Estado de 2009), aunque no existe un desarrollo normativo específico, presenta dos visiones contrapuestas. Para aquellas personas herederas, que hoy viven en las comunidades y que no lograron actualizar sus derechos de propiedad a través del saneamiento, la protección comunal legitima la tenencia de la tierra y, por tanto, representan seguridad. Mientras que para aquellos familiares que migraron y luego regresaron a la comunidad con la noción de recobrar sus derechos, la única forma posible frente a las normas consuetudinarias, es a través de la titulación como propietarios privados dentro de la comunidad.

Existe una demanda creciente por la titulación individual en comunidades originarias donde la titulación es de tipo colectivo. Por los efectos negativos a largo plazo que podría tener esta demanda, el Programa está en condiciones de generar un impacto positivo directo que contrarreste esta situación, como la *prevalencia de la titulación colectiva o comunaria en tierras altas*, respetando la decisión y demanda de la instancias de decisión de la comunidad que están por encima de las demandas individuales. La prevalencia de la titulación colectiva, en este caso, contribuye a mantener la gestión tradicional del territorio.

- f. **Resolución de conflictos y agilización de los procesos**, considerando el contexto histórico, cultural y social de las partes en conflicto, además de los roles de mujeres y hombres en el tratamiento de los conflictos.

Es importante potenciar los mecanismos internos que emplean las comunidades como propiedad colectiva para mitigar el proceso de subdivisión, puesto que la propiedad comunitaria responde a una estructura de gobierno interno que permite gestionar los recursos disponibles para su distribución y control, de tal manera que garantice el acceso familiar, la equidad, el acceso a los sitios de uso común, las relaciones de reciprocidad y la resolución de conflictos.

El proceso de resolución de conflictos implica establecer instancias de mediación, conciliación o, de ser el caso, la participación de un árbitro. En todo caso, es importante reconocer las instancias internas de los actores sociales en sus procesos de resolución de conflictos. Para los indígenas originarios campesinos, la reconoce la CPE en el Art. 304, de las competencias exclusivas, en lo relativo a la resolución de conflictos que se observarán, en el ámbito de su jurisdicción, sus normas procedimientos propios reconocidos por la ley.

Es necesario considerar que para que la resolución y agilización sean efectivas, las acciones del Programa, con la intervención del INRA, implementarán procesos que contribuyan a implementar / fortalecer una *gestión intercultural de los conflictos* donde tomen en cuenta el contexto histórico, cultural y social de las partes en conflicto, además de los roles de mujeres y hombres en el tratamiento de los mismos.

#### **Positivos indirectos:**

Se han identificado tres impactos positivos indirectos sobre los cuales el Programa no tienen incidencia directa, entre los que están la posibilidad de acceso a créditos en propiedades tituladas individualmente, la recuperación de prácticas culturales y el acceso a los recursos de la biodiversidad por parte de las poblaciones indígenas

- a. La posibilidad del acceso a créditos en propiedades tituladas individualmente, lo cual les permite invertir para mejorar la infraestructura (riego, vías), el equipamiento, insumos agropecuarios (semillas, animales mayores y menores), el desarrollo tecnológico; lo que a su vez contribuye al aumento de la productividad y a la generación de ingresos. El Programa no tiene incidencia directa sobre este impacto, puesto que depende de otras instancias del Estado.

En el caso de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y comunidades interculturales, la titulación de sus territorios, comunidades y parcelas, se constituye en la base para sus emprendimientos productivos de tipo colectivo.

- b. **Recuperación de prácticas culturales** de gestión del agua (manejo de cuencas, riego, para consumo humano y animal) y del manejo del territorio, vinculados a la reconstitución del territorio bajo la figura de TIOC. Impacto que puede contribuir a reducir la migración hacia tierras bajas o centros urbanos.

- c. **Bajo la figura de TIOC, las comunidades indígenas y originarias pueden acceder de manera efectiva y sostenible a los recursos de la biodiversidad**, a través de los planes de gestión territorial y los planes de manejo. Instrumentos que contribuyen a generar fuentes alternativas de ingresos (por aprovechamiento y manejo sostenible de recursos forestales, de fauna y ecoturismo).

**Positivos acumulativos:**

- a. La **redistribución equitativa** de la tierra entre los sectores sociales que más la necesitan es resultado de la combinación tres factores. Por un lado, están las demandas y reivindicaciones políticas y territoriales de los pueblos indígenas y comunidades campesinas. Por otro, los avances normativos como la promulgación y aplicación de la Ley INRA 1715 y, posteriormente, de la Ley de Reconducción Comunitaria 3545. Factores que se materializaron a través de la ejecución de diferentes programas de saneamiento y titulación y que serán potenciados con los procesos de saneamiento y titulación que se desarrollaran en el marco del PST II.
- b. **Revalorización étnica de los Pueblos Indígenas y Originarios**, asociada al reconocimiento, consolidación y reconstitución territorial, y a los procesos políticos e históricos de los Pueblos Indígenas y Originarios.
- c. **Fortalecimiento organizativo de los Pueblos Indígenas y Originarios**, favorecido por la demanda, reconocimiento y titulación de sus territorios; pero además por la posibilidad de gestionar sus territorios.

### **7.1.2 Impactos Neutros**

Según la Evaluación Ambiental y Social Estratégica identificó una serie de problemas estructurales relacionados a la tierra sobre los que el PST-II no tendrá incidencia ni positiva ni negativa, a estos se los ha caracterizado como neutros.

- a. **La fragmentación de la pequeña propiedad en el altiplano y los valles**, resultado de la sucesión hereditaria sobre los predios titulados el año 1953, y como efecto de la demanda de titularidad por parte de pequeños propietarios campesinos.

Una consecuencia directa del minifundio es la pobreza rural, la cual se debe asumir como riesgo social, con todas las implicaciones que lleva consigo, si el proceso de saneamiento y titulación en la región del altiplano y valles interandinos de Bolivia se convierte en un incentivo para el minifundio improductivo. En este sentido, es imperativo revisar las propuestas realizadas por diversos sectores, registrar la compra venta de las tierras, reglamentar su arrendamiento y evitar titular extensiones menores a la pequeña propiedad –de acuerdo a la normativa. Así como promover programas comunales de reagrupamiento de predios y de reconstitución de parcelas económicamente sostenibles.

- b. **La extremada parcelación o minifundización del solar campesino** y de la pequeña propiedad, como efecto de la sucesión hereditaria -pese a que la ley señala la indivisibilidad de este tipo de propiedad- y asociada a la legalización de pequeñas parcelas por el proceso de saneamiento, tiene otros impactos sociales y ambientales. Por un lado, contribuye a

profundizar la pobreza rural y, por otro, incrementa los conflictos de acceso a los recursos (especialmente agua y áreas de pastoreo), debilita la capacidad de gestión territorial, acelera los procesos de pérdida de la identidad cultural y contribuye a la migración campocidad.

En este contexto, el desarrollo rural implica que se atenúe o solucione el problema del minifundio o del “surcofundio”, potenciando el acceso a una adecuada tecnología agropecuaria, potenciando los conocimientos locales y promoviendo la capacitación de los pobladores en procesos productivos y de desarrollo rural.

- c. La **precariedad de la agricultura familiar campesina**, que tiene una relación directa con la fragmentación o parcelación de la tierra y la baja productividad. Por las condiciones de precariedad, este tipo de agricultura está subsumida por la agroindustria que finalmente impone formas de producción, así como la tendencia al alquiler de las tierras de los pequeños productores bajo la lógica del encadenamiento. El Programa puede intervenir en la medida que se apliquen los mecanismos para reducir la parcelación de la tierra.

El arrendamiento o la aparcería en tierras comunales o en tierras comunitarias de origen, prohibido en la norma, pero que en la práctica constituye un mecanismo que se ha adecuado y asimilado para responder a la falta de tierras agrícolas disponibles; generando, en muchos casos, relaciones servidumbres de trabajo y de inseguridad jurídica.

- d. La **progresiva descampesinización** de las comunidades campesinas y el abandono de la actividad agropecuaria, debido, por una parte, a la reducción de las propiedades por el minifundio, y, por otro, a la baja rentabilidad de la actividad productiva. Factores que provocan la expulsión de la población o inducen a la multi-actividad de la misma, y la doble residencia; por lo cual está asociado a la migración. Según Urioste (entrevista, 2015), se tiene referencia de que más del 50% de los propietarios de tierras del altiplano ya no se dedican a la actividad agrícola; por lo cual, en algunas regiones del altiplano y los valles, ya no se cuenta con “campesinos de tiempo completo”

El Programa no puede incidir sobre este impacto porque es un problema estructural que sobrepasa las competencias y acciones propuestas.

- e. **Feminización del campo**, resultado de la precariedad de la agricultura familiar que obliga a los hombres a salir de sus comunidades para realizar otras actividades económicas de sustento, dejando a las mujeres a cargo de los roles reproductivos y productivos. Impacto que contribuye a la acentuar la vulnerabilidad de las mujeres rurales, cuya seguridad jurídica sobre la tierra no está garantizada en el espacio comunitario. El Programa no puede incidir sobre este impacto porque es un problema estructural que sobrepasa las competencias y acciones propuestas.
- f. **Abandono de tierras en el altiplano**, asociado a la precariedad de la agricultura familiar campesina, a la descampesinización y a la migración. El Programa puede intervenir en este impacto en la medida que se apliquen los mecanismos para reducir la parcelación de la tierra.



- g. **Pérdida de la capacidad productiva de la tierra en zonas altas**, asociada a la titulación de pequeñas parcelas y al incremento del minifundio. El Programa puede intervenir aplicando la medida de mitigación que reduzca la parcelación de la tierra.
- h. **Parcelación de las praderas nativas y bofedales**, por el incremento de la titulación de pequeñas parcelas, asociados con la desagregación comunitaria, la minifundización y el abandono o venta de la parcela a personas ajenas a la comunidad. Impactos que se acentúan con la legalización de pequeñas dentro del proceso de saneamiento. En este sentido, el Programa puede incidir en la medida que se apliquen las medidas de mitigación para reducir la parcelación de la tierra.
- i. La **discontinuidad territorial** en las TIOCs de tierras bajas, resultado de un territorio fragmentado por la presencia de terceros al interior de la demanda del pueblo indígena.

La fragmentación de los territorios indígenas en tierras bajas, es resultado de una combinación de factores históricos relacionados a la reconfiguración territorial en Bolivia, políticos en tanto fracaso de una reforma agraria en tierras bajas en 1953, y normativos respecto a la aplicación del método de polígonos en territorios indígenas con presencia de terceros. Este impacto ha derivado en la discontinuidad territorial de TIOCs que presentan propiedades privadas o comunidades interculturales en su interior, además de conflictos por el control territorial y el acceso a los recursos naturales. Frente a este impacto, el Programa solo puede incidir en aquellos territorios donde el proceso de saneamiento y titulación queda pendiente; los mecanismos para lograr un acuerdo entre partes respecto a la gestión territorial en TIOCs que presentan estos problemas, es atribución de otras instancias del Estado.

### 7.1.3 Impactos Negativos

Existen una serie de impactos negativos directos, indirectos y acumulativos en el proceso de saneamiento. De mantenerse los cuellos de botella identificados en el proceso, la institución y los contextos socioculturales, existe el riesgo de que estos impactos prevalezcan con el Programa.

#### Negativos directos:

- a. **El incremento, agudización y/o emergencia de conflictos por el proceso de saneamiento y titulación**, vinculado a la debilidad institucional en el tratamiento y resolución de los conflictos bajo criterios históricos, culturales y sociales, o en casos en que el conflicto se reactiva por el proceso de saneamiento. En este sentido, es imperativo la capacitación del personal del INRA en la gestión intercultural de los conflictos para lograr la conclusión del proceso de saneamiento y titulación hasta el 2021.

#### Negativos indirectos:

- a. **La venta de tierras por parte de pequeños propietarios titulados de forma individual**, que se ven presionados por la falta de condiciones económicas para sostener su tierra. El programa no puede incidir de manera directa sobre este impacto sin embargo puede mitigar de manera parcial este impacto al proporcionar información durante la entrega de títulos de los efectos de la venta de la tierra. Por lo demás, es competencia de otras

instancias del Estado dar apoyo técnico y financiero a las actividades productivas o emprendimientos de los pequeños propietarios.

- b. **El avasallamiento de las TIOCs por agentes externos** resultado de los conflictos por el control territorial y el acceso a los recursos naturales es *el avasallamiento de los TIOCs por parte de agentes externos* –interculturales, madereros y ganaderos. Este impacto contribuye a que los conflictos interétnicos se acentúen por visiones contrapuestas respecto al territorio y el uso de la tierra. En buena medida, el avasallamiento de los territorios indígenas se vincula con la falta de acompañamiento en la gestión territorial después de la titulación, la debilidad de las organizaciones indígenas y la baja representación política de las mismas.

La Constitución y otras normas vigentes reconocen y respaldan los derechos territoriales indígenas, éstas con frecuencia son objeto de invasión u ocupación por parte de agentes externos, principalmente para la explotación de los recursos naturales en tierras bajas, expansión de la frontera agrícola, pero también en tierras altas por explotación minera. La presión sobre los territorios indígenas es continua, aún no se ven resultados de la implementación de la Ley 477 “contra el avasallamiento y tráfico de tierras”, principalmente a favor de los pueblos indígenas; ya que el Estado y los actores privados están en mejores condiciones para usar el instrumento jurídico para desalojar y sancionar a los invasores, aspecto que no sucede con los pueblos indígenas. (Ref. 5.3.4).

El Programa puede mitigar este impacto solo en aquellos territorios donde el proceso de saneamiento está pendiente o en aquellos territorios en los que se instrumenten PGTI, por lo demás es competencia del Estado resolver los conflictos por avasallamiento en aquellos TIOCs titulados.

- c. **La pervivencia de la desigualdad en el acceso de las mujeres a la tierra**, impacto negativo indirecto, resultado de la brecha que existe entre el derecho positivo y el derecho consuetudinario que se aplica en las comunidades bajo el denominativo de “usos y costumbres”. La seguridad jurídica que otorga el proceso de saneamiento y titulación a las mujeres, solo aplica a la titulación de pequeñas propiedades en cuanto registra en primer orden el nombre de ellas; mientras que en titulaciones colectivas, no existen tales garantías porque la distribución y acceso de la tierra es determinada por la comunidad. En este sentido, las acciones del Programa pueden mitigar este impacto en la medida que el INRA aplique criterios de interculturalidad y género durante el proceso de saneamiento en aquellas zonas donde la demanda está pendiente.

#### **Impactos acumulativos:**

**Sobre posición de derechos de uso** entre áreas protegidas o reservas forestales y propiedades agropecuarias, genera tensiones ambientales en áreas de conservación y manejo de recursos naturales. Considerando que los actores de este conflicto son las instancias del Estado, SERNAP, ABT e INRA, este impacto es resultado de la débil coordinación interinstitucional. En esta perspectiva, el Programa solo puede incidir a través del fortalecimiento de la capacidad institucional respecto a una adecuada y efectiva comunicación hacia la población beneficiaria como a las instituciones con las cuales se vincula.

## 7.2 Impactos Ambientales

De acuerdo a la presente evaluación el único impacto ambiental positivo que se esperaría del Programa en la medida en el que se incorporen en la verificación de la FES los otros criterios previstos en la Ley 1715 modificada por la 3545 (reconocer los sistemas de vida y otras funciones) y de la definición de FS en la ley, es la **contribución a la conservación de los ecosistemas y a la protección de los servicios ecosistémicos**. Sin embargo, de mantenerse los cuellos de botella y los problemas identificados en la presente evaluación, existe el riesgo de que se mantengan y profundicen los siguientes impactos negativos directos, indirectos y acumulativos.

### 7.2.1 Positivos Directos

Entre los temas fundamentales para garantizar el uso sostenible de la tierra dentro del proceso de saneamiento están los conceptos y usos de la FES y la FS. Para la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, los otros criterios de la FES previstos en la Ley 1715 modificada por la Ley 3545, son las zonas de conservación y protección de la biodiversidad, el ecoturismo, la investigación, los usos forestales y otras actividades productivas. Para el solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y TIOC el Art. 397 de la CPE define la FS como el aprovechamiento sustentable de la tierra conforme a su capacidad de uso mayor, que constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de los pueblos y comunidades indígena originario campesinas, y que por tanto se reconocen en las normas propias de las comunidades.

El Programa incluye una serie de medidas destinadas a incorporar en el proceso de saneamiento los otros criterios de la FES durante su verificación y la definición de la FS, con lo que se espera como impacto ambiental positivo directo del Programa *la contribución a la conservación de los ecosistemas y a la protección de los servicios ecosistémicos*.

Asociado a este impacto directo, se han identificado otros impactos positivos indirectos del Programa relacionados con el control de la deforestación, como la disminución de la deforestación inducida o espontánea sobre las áreas con potencial de producción forestal, la cual sería dirigida hacia las áreas legalmente permitidas por los planes de uso de suelo. Pero además relacionados con los sistemas de vida -unidades integrales compuestas por los ecosistemas o zonas de vida de la Madre Tierra- en los territorios indígenas originario campesinos consolidados; los cuales también se pueden incorporar en los instrumentos de planificación territorial y de uso de suelo. Los sistemas de vida son fundamentales en tanto benefician tanto a las comunidades indígenas, originarias y campesinas que aprovechan los recursos naturales de acuerdo a sus usos y costumbres, como a la población en general.

- a. Disminución de la deforestación inducida o espontánea sobre las áreas con potencial de producción forestal, la que sería dirigida hacia las áreas legalmente permitidas por los planes de uso del suelo.

Implica la aplicación de las normas del PLUS para el caso de Santa Cruz, que es el departamento que lo tiene aprobado. En ese caso, se prevendría la deforestación de TFPs, áreas importantes para la producción hídrica y de sitios prioritarios para la

conservación, y se direccionaría el avance de la frontera agropecuaria hacia el bosque Chaqueño.

Es necesario que el INRA revise la certificación de uso en general y ganadero específicamente en áreas de vocación forestal, ya que esta es la principal causa de la deforestación en el Departamento de Santa Cruz, en flagrante contravención de la norma (Ley N° 2553 del 2003 PLUS-SCZ)

b. Direccionamiento de la deforestación hacia zonas legalmente permitidas.

Los tipos de bosque más afectados por la deforestación hasta el 2013 son el Chaqueño, Amazónico y Chiquitano, con superficies superiores a las 320.00 ha. En el caso de los bosques, se observa dos tendencia con respecto a los escenario hacia el 2025. En los escenarios E 1 y E3 (ref. Anexo 10), que simulan las tendencias actuales, los bosques más afectados serán el Amazónico, de Pantanal, Chiquitano y de Yungas, mientras que en el escenario E2, son el bosque Chaqueño, Tucumano-Boliviano, Seco Interandino y Yungas.

En Santa Cruz se ha identificado cinco sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad, de ellos tres pueden verse amenazados por la deforestación: la Chiquitanía Cruceña, Beniano Oriental y la Chiquitanía Central. Además se identificó que hay dos áreas boscosas importantes para la producción hídrica afectadas por la deforestación, una en la Chiquitanía Central, en las divisorias de aguas de las cuencas del rio Blanco, San Martin, Paraguá y San Julián, y en la cuenca alta del Parapetí.

Con el propósito de evitar la afectación a la cobertura forestal en áreas sensibles, es necesario fortalecer el cumplimiento de la normativa PLUS, y que el desarrollo de los procesos productivos que se desarrollan actualmente en el departamento se los estructure bajo la óptica del PDES 2016-2020.

c. La integración de territorios indígena originario campesino contribuiría a la armonización de los sistemas de vida – unidades integrales compuestas por los ecosistemas (zonas de vida de la Madre Tierra) y las culturas que los habitan y los manejan de acuerdo a sus usos y costumbres.

Los pueblos y comunidades indígenas de tierras bajas demandaron al Estado el reconocimiento del Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), que fue reivindicado por Tierra Comunitaria de Origen (TCO) en la década de 1990. Están representados por la Confederación Indígena de los Pueblos del Oriente Boliviano - CIDOB (Anexo 6. Tabla 6.3), que aglutina a 33 pueblos indígenas de tierras bajas<sup>39</sup> en siete departamentos de Bolivia. Los Pueblos y comunidades originarias (indígenas) de tierras altas están representadas

---

<sup>39</sup> Entre las organizaciones regionales figuran: Central de Pueblos Indígenas del Beni – CPIB, Central Indígena de la Región Amazónica – CIRABO, Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz – CPESC, Asamblea del Pueblo Guaraní – APG, Organización de Capitanías Weehnayek Tapiete – ORCAWETA, Central de Pueblos Indígenas de La Paz CPILAP, Central de Pueblos Indígenas del Trópica de Cochabamba – CPITCO y Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando – CIPOAP.

por el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu – CONAMAQ, que aglutina a todos los Ayllus, Markas y Suyos del occidente de Bolivia<sup>40</sup> (Anexo 6. Tabla 6.3).

Los Pueblos y Comunidades Indígenas tienen como base de su sustento el aprovechamiento directo de los recursos naturales, acompañado de una agricultura en pequeña escala. Sus parcelas de cultivo están distribuidas en tierras de uso común y están asociadas con barbechos, que sirven para la regeneración del bosque. La fuente de proteínas en su alimentación depende en gran medida de la caza y la pesca.

El Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu – (CONAMAQ) contempla la propiedad como un derecho colectivo. Dentro de la propiedad colectiva, existen parcelas familiares menores a 500 m<sup>2</sup> en las que su principal actividad es la agricultura -la mayor parte para la subsistencia y el resto para el mercado local- y el manejo de ganado menor que ocupa las áreas colectivas para alimentarse. Su sistema agrícola es de aprovechamiento vertical de los pisos ecológicos, de rotación y de policultivos.

Con el Programa, esperan que se dé prioridad a los pueblos indígenas y después a los otros sectores, que se concluya el saneamiento de las áreas que faltan titular dentro de sus territorios y se garantice el control territorial frente a los terceros, además de que el INRA considere las diferentes visiones sobre el uso de espacio. Esta demanda responde a dos aspectos: la consolidación del territorio para lograr la autonomía indígena, en el caso del Pueblo Guaraní, y su proyección como actores productivos importantes dentro de la economía nacional.

Cabe señalar que el uso adecuado de los recursos naturales en los TIOCs es el fundamento de la verificación de la Función Social (FS) en actividades destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra. La FS se cumple en la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y los territorios indígena originario campesinos (TIOC). En vista de que la aplicación de la FS no es homogénea, se deben considerar criterios agroecológicos y socio culturales de acuerdo a la región geográfica en la que vaya a ser implementada.

- d. Coadyuvaba a que los implementos de planificación incorporen los sistemas y zona de vida.

Para el trabajo que actualmente realiza el INRA en el saneamiento y la titulación, requiere información complementaria proveniente de otras instituciones al momento de realizar el diagnóstico correspondiente. El INRA debe contar con una unidad de gestión y análisis de información geo estadística, que tenga la capacidad de generar reportes cualitativos y cuantitativos de los procesos de saneamiento correlacionados a los procesos de

---

<sup>40</sup> El ayllu, conocido como la comunidad indígena, es un modelo social general en los Andes, entendido como “una agrupación de naturaleza segmentaria y base territorial estrechamente vinculada con el acceso a la tierra” (Izko, 1986; citado por Choque, s/f). La Marka constituye la unidad política, territorial, económica y social intermedia entre el Ayllu (unidad menor) y el Suyu (unidad mayor); es el resultado del proceso de agregación de un conjunto de ayllus. El Suyu es una parcialidad mayor que aglutina varias Markas.

Integra a los Suyus Jach'a Karanga, Jatun Killaka Asanajaqi, Charka Qhara Qhara, CAOP, Qhara Qhara Suyu, Ayllus de Cochabamba, Jach'a Pakajaqi, Sura, Uru, Kallaway, Larikaja, Chuwi, Yapacani, Comunidades de Tarija, Pueblo Afrodescendiente, Yampara, Qulla.

deforestación y las políticas públicas, los derechos otorgados por otros órganos sectoriales como la ABT, SERNAP, Minería y Energía, Gobernaciones, Municipios, que permitan orientar las políticas de la institución, además de generar y compartir información de deforestación dentro de los protocolos aprobados por la DGGYDF y la ABT (Ref. 1er. Producto Samiri – Rumbol). Implica implementar un sistema de monitoreo y evaluación de cambio de cobertura y uso de suelo, que integre al INRA, la ABT y la APMT.

Es necesario que el sistema coordinado de monitoreo y evaluación ponga énfasis en la información sobre cambios de uso del suelo empleando la verificación realizada en campo por el INRA (FES / FS) y la ABT, apoyada con datos satelitales, en conjunto con una base de datos cartográficos básicos y temáticos, y de aptitud natural (PLUS, PMOT, POP). El sistema tiene la finalidad de garantizar que se utilice la tierra de acuerdo a su vocación y se dé cumplimiento a los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial existentes incorporando la gestión de sistemas de vida, gestión de riesgos y cambio climático, y elementos de regeneración y restauración de zonas de vida, fortaleciendo los procesos económico - productivos con una visión integral.

### 7.2.2 Positivos Acumulativos

- a. En la medida que se implementen las modificaciones a las fichas de verificación de las FES, en la que se incorporen y valoren en los predios los “otros usos” estipulados en las leyes, se obtendrán beneficios ambientales acumulativos que se reflejarán en un mantenimiento de la cobertura vegetal, espacios que puedan constituirse en corredores de biodiversidad, preservación de funciones ecológicas.

La FES se verifica bajo un enfoque agropecuario, en el que tiene prioridad los usos agrícolas y ganaderos. Esta visión conduce a que el propietario privilegie aquellos usos de la tierra sobre otras opciones previstas en la Ley N° 1715 modificada por la 3545 (Art. 2 II y VIII), que son parte de la FES, tales como: los forestales, protección y conservación de la Biodiversidad, eco turismo e investigación. Tampoco verifica o valora los sistemas de vida y las eco regiones vulnerables al cambio climático. Por tal motivo se hace imperioso establecer parámetros e indicadores específicos que permitan verificar y validar actividades de carácter productivo, los ecosistemas y las funciones asociadas presentes en esos territorios. De llegar a incorporarse este enfoque, se lograría que la verificación integre lo ecológico, lo económico y lo social.

Además, la verificación de la FES debe ser revisada bajo el nuevo marco normativo nacional, creando un sistema de incentivos a las buenas prácticas productivas y la implementación del Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentables de los Bosques y la Madre Tierra.

#### Negativos directos:

- a. **Desmante preventivo** por la percepción de la aplicación de la FES con sesgo agrarista.

El enfoque “agrarista” de la FES ha permitido, históricamente, que se privilegie los desmontes para así demostrar la “propiedad” de la tierra, sustentada en la Ley INRA

(Bolivia, 1996) que favorece la distribución de tierras forestales con criterios agrarios los que aún se mantienen con la ley de reconducción comunitaria modificada (Bolivia, 2000), sumado al impulso a la agricultura en comunidades que habitan los bosques, bajo el supuesto de incrementar la producción agrícola y la seguridad alimentaria.

Lo anterior se complementa con el alcance y ámbito de la “carga animal” establecida en la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 3545 modificatoria de la Ley 1715, y normado en Art. 167.II del Reglamento de la Ley. Esta se aplica, de manera general, en todo el territorio nacional, aproximación agraria que no establece definiciones para otros tipos de producción animal como los otros usos reconocidos en la Ley. Enfoque que, además, no discrimina ni el ámbito geográfico ni las características ecológicas en el que están localizados los predios. La Disposición Transitoria citada señala que esta se mantendrá hasta que se “establezcan parámetros de carga animal en todo el país”, disposición que no ha sido cumplida. En esta revisión, al determinar la carga animal por hectárea, se debe considerar las zonas geográficas, pisos altitudinales así como ecosistemas presentes.

El efecto de esas políticas está en el proceso de expansión y degradación ambiental principalmente en el departamento de Santa Cruz, el Chapare y en el norte de La Paz y Pando. Este proceso es resultado de planes y programas de desarrollo aplicados desde mediados de la década de los cincuenta que impulsaron los cultivos de gran escala promoviendo el acceso a nuevas tierras y la explotación de recursos naturales de la región<sup>41</sup>.

### 7.2.3 Negativos indirectos:

- a. **Pérdida de la agro biodiversidad**, y dependencia de insumos de la agroindustria, derivados del uso intensivos de la tierra y relacionada con la fragmentación de la propiedad agraria, en especial en la zona alto andina en la que reside una alta concentración poblacional, habitada en su mayoría por comunidades indígenas, predominantemente kichwas y aymaras.

Los medios de subsistencia de estas comunidades dependen de los ecosistema que prevalecen en esa región y que por sus características de fragilidad son muy sensibles a los procesos de degradación de los recursos naturales y a las condiciones climáticas, lo que incide en la biodiversidad que allí existe. La pérdida, en alguna medida, es consecuencia de los procesos históricos de reformas agrarias y de la estrategia de repartición de la tierra, asociado con los modelos agro-exportadores de producción, que incidió tanto en los patrones productivos como en los patrones de consumo. El modelo condujo, en términos prácticos, a sustituir la diversidad de cultivos de las huertas familiares tradicionales, lo que provocó el incremento la dependencia de los grupos campesinos e indígenas a la oferta / demanda de los mercados, observándose que a su vez constituyen proveedores de productos primarios y como consumidores de productos terminados que por lo general tienen menor valor nutricional. El resultado de este proceso es que la población local limitó su capacidad de acceso

---

<sup>41</sup> Villegas Zulma y José Martínez. 2009. La visión agrarista de los actores de la deforestación en Bolivia. Support for land reform among groups responsible for deforestation in Bolivia. Tinkazos v.12 n.27 La Paz dic. 2009. Consultado el 29 o7 2016, en: [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1990-74512009000200002](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1990-74512009000200002)

directo de alimentos nutritivos, sanos e inocuos, pero incrementó su vulnerabilidad a los efectos que se derivan de la pérdida de la agro biodiversidad tradicional que a su vez está expuesta a los efectos del cambio climático en los paisajes agrarios locales.

No se ha logrado abordar elementos claves como el uso ineficiente de la tierra en términos de seguridad alimentaria (tipo de cultivos no apropiados en contextos ambientales desfavorables que tienden a erosionar la diversidad genética nativa y políticas públicas que privilegian la agro-exportación), la pérdida de especies nativas de alto valor nutritivo, la inequitativa distribución de la tierra, el deterioro progresivo de las condiciones de fertilidad de los suelos.

Las causas para la presión hacia la biodiversidad (V informe CDB - Bolivia) se atribuye que el avance de la frontera agrícola<sup>42</sup>, expresada en la ganadería y la agricultura mecanizada que está enfocada principalmente al tema del cultivo de girasol, soya, arroz y otros, y también la agricultura de pequeña escala, todas ellas ocasionando el 76% de la deforestación de Bolivia que ocurre tan solo en el departamento de Santa Cruz. Estos procesos también producen el agotamiento y la salinización de los suelos, la compactación del suelo por la ganadería y el uso de maquinaria pesada, y la contaminación de los recursos hídricos por el uso excesivo de fertilizantes, creando problemas de eutrofización.

Por otra parte, se ha identificado que, en caso de no tomarse las medidas de mitigación necesarias en lo que corresponda en el marco del PST-II, pueden derivarse algunos riesgos con altos potenciales de impacto ambiental producto de los procesos antrópicos (descritos arriba) que terminen reduciendo la biodiversidad, bien sea por pérdida del hábitat natural a causa de la deforestación o por cambios en el uso del suelo.

Los factores descritos inciden negativamente en la seguridad y soberanía alimentaria. El Programa INRA – BID solo podría influenciar a través de la medida de mitigación que conduzca a reducir la parcelación de la tierra. En tierras altas, el minifundio constituye uno de los mayores problemas, porque erosiona sus bases productivas mediante la fragmentación de las tierras, transferidas por herencia y división entre los miembros de la familia.

- b. **El avance de la frontera agrícola en tierras bajas**, asociado a desmontes preventivos por el cumplimiento de la verificación de la FES y a desmontes ilegales.

La aplicación de la reforma agraria entre 1953 y 1993 en tierras bajas, acompañada de muchas irregularidades, consolidó el poder económico y político de las nuevas élites empresariales, ampliando significativamente la estructura de tenencia vigente en ese

---

<sup>42</sup> Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013), la superficie de tierra cultivada en Bolivia creció de 2.627.676 hectáreas (campaña 2005-2006) a 3.175.420 hectáreas (2011-2012), es decir 21%. Los productos con mayor cantidad de hectáreas son: la soya, el maíz en grano, girasol y sorgo, y están en el departamento de Santa Cruz. El sector sojero incrementó la superficie cultivada de 747.783 hectáreas entre 2005-2006 a 1.094.641 de hectáreas en 2011-2012. La siembra de maíz en grano no se queda atrás, de 350.979 hectáreas entre 2005-2006, a 395.319 hectáreas cultivadas en la campaña 2011-2012. Los cultivos de girasol también incrementaron la cantidad de hectáreas labradas, de 99.350 hectáreas (campaña 2005-2006) subió a 220.205 hectáreas cultivadas en la campaña 2011- 2012. El sorgo, en similar situación, en la campaña 2005-2006 registró 95.033 hectáreas y en la última campaña (2011-2012) llegó a 193.375 hectáreas. (V Informe Nacional a la CDB)



momento a través de nuevas dotaciones, créditos, apoyo tecnológico, servicios técnicos, de infraestructura caminera y control de precios. Lo cual derivó en la concentración de una gran cantidad de tierra en pocas manos y, por tanto, en elevados niveles de exclusión social, discriminación, pobreza, marginalidad en el área rural y crecientes conflictos de posesión y propiedad (Romero, 2003).

De acuerdo a la Nueva Políticas de Tierras (2008), el uso de la tierra se puede clasificar en siete categorías: agricultura tradicional indígena de tierras altas y tierras bajas, agricultura mediada de comunidades interculturales alto andinas, agricultura mediana y grande de colonias japonesas y menonitas, agroindustria, ganadería intensiva, ganadería extensiva y aprovechamiento forestal maderable y no maderable.

Estos temas pendientes se reflejan en varios aspectos, como la percepción de los sectores beneficiarios de que en Bolivia existe tierra fiscal suficiente y apta para ser explotada, ya sea para fines agropecuarios o forestales, y que el Estado debe entregarle dichas tierras; razón por la cual la parcelación y la degradación de las tierras parece no ser objeto de preocupación. Así como en problemas estructurales, e incluso coyunturales, que se han profundizado; tal es el caso del minifundio en tierras altas y el avasallamiento de territorios indígenas en tierras bajas asociados con conflictos interétnicos.

- c. **Titulación de tierras** en lugares que cumplen funciones ecológicas estratégicas, sea ya en reservas forestales, zonas de bofedales, cabeceras de cuencas hídricas.

Las funciones de los ecosistemas son conceptuadas como servicios que ofrece la naturaleza y que son cruciales para el sostenimiento de la vida en su conjunto, ya que de manera directa e indirecta satisfacen una serie de necesidades humanas que se traducen en bienestar social y desarrollo económico. Sin embargo, la tradicional visión de los bosques como productores de madera y leña ha restringido una apropiada valoración de los ecosistemas, limitación que ha conducido a acentuar la degradación y pérdida de importantes extensiones de cobertura vegetal. Además, la inadecuada cuantificación y valoración de los servicios ecosistémicos los ha marginado al momento de tomar decisiones respecto al ordenamiento, uso y manejo del territorio, las cuencas o los bosques.

En el caso de Bolivia, la deforestación y degradación de los bosques, muy ligado al chaqueo, las quemas, la extracción de madera y un mal manejo de la agricultura y la ganadería, acontece en todos los ecosistemas boscosos, particularmente en el bosque amazónico, en el de transición tucumano - boliviano, en el seco chiquitano, en el sub-andino y en el Chaco. En el informe preparado por Samiri – Rumbol se plantean tres escenarios de deforestación para el año 2025 (Ver Informe Samiri ProGea – RUMBOL, Anexos 10 y 11) en el que se identifica a la expansión de la frontera agrícola como el principal agente que provoca deforestación en Santa Cruz, destacándose la actividad ganadera. Cabe señalar que en tierras bajas, los procesos de deforestación son los principales responsables de la reducción de la biodiversidad y de afectación a los servicios ecosistémicos.

Por ello, uno de los impactos negativos indirectos asociados a la implementación del PST-II es que los procesos antrópicos descritos anteriormente se expandan afecten áreas que brindan funciones ecológicas y áreas ribereñas de protección, cabeceras de cuenca y, que indirectamente incidan en áreas protegidas, y que esto termine afectando la provisión de los servicios ambientales que brindan dichas áreas. Estos procesos también pueden asociarse, como un impacto negativo directo al desmonte preventivo por la percepción de la aplicación de la FES con sesgo agrarista.

- d. **Titulación de tierras en áreas municipales y/o departamentales** destinadas como áreas de conservación o protección.

Existen temas que están fuera de las competencias del INRA que, sin embargo, inciden en el proceso por lo que es menester tenerlos presente al momento de definir las estrategias de aproximación en campo: i) los conflictos por linderos en el caso de las comunidades, ii) los que están afectados por competencias administrativas jurisdiccionales municipales y departamentales para el caso de las TIOCs que se encuentra en dos o más municipios o departamentos, y iii) la ausencia de acompañamiento en la gestión territorial indígena.

El proceso autonómico instalado en el país desde la Nueva CPE y Ley Marco de Autonomías, los Gobiernos Autónomos Municipales de Bolivia han comenzado a desarrollar sus Cartas Orgánicas Municipales. Estas Cartas funcionan como Constituciones Municipales o locales en donde los municipios tienen la oportunidad de regular con mayor precisión las acciones dirigidas a la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales existentes en sus territorios.

Conflictos por la no coordinación para aplicar o fortalecer los planes de Uso de Suelo (PLUS) y los planes municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT), herramientas que deben considerarse al momento de llevar adelante los procesos de saneamiento en los municipios. La limitada coordinación no facilita la gestión que pudiesen desarrollar los gobiernos autónomos departamentales o municipios en los recortes que se declaren como tierras fiscales No Disponibles, las que dentro del PLUS o PMOT se ha identificado con un alto valor hídrico, de biodiversidad, con potencial para turismo, o que tengan potencial para ser declaradas áreas protegidas sea ya departamentales o municipales.

#### 7.2.4 Negativos acumulativos:

- a. **Apertura de frentes de deforestación** espontáneos contrarios a los instrumentos de planificación que tienen los diferentes niveles de gobierno. Este impacto es fomentado por el avance de la frontera agropecuaria (Ref. 6.1).

La deforestación, en los últimos años, tiende estabilizarse pero las tasas anuales son relativamente altas, lo que hace de Bolivia uno de los países con los mayores valores de deforestación a nivel latinoamericano. En el año 2010 se registra una pérdida de cobertura vegetal de hasta 250 mil hectáreas de bosque según la Autoridad de Bosques y Tierras (ABT). El 80% de la deforestación es considerada ilegal la que acontece, preferentemente, en las tierras bajas de Bolivia, de la que el 60% del total se ocasionó en

el departamento de Santa Cruz. Las principales causas que inducen la pérdida de áreas boscosas son la agricultura mecanizada enfocada principalmente al cultivo de girasol, soya, arroz y otros, la agricultura de pequeña escala y la ganadería.

Un importante porcentaje de esa deforestación acontece en espacios protegidos, servidumbres ecológicas, áreas ribereñas de protección, áreas protegidas, etc. (Ref. 6.1.2).

- b. **Fragmentación del paisaje y afectación a los corredores de biodiversidad.** Consecuencia de la presión permanente de la frontera agropecuaria y el desarrollo de infraestructura vial, lo que provoca un proceso de conversión de hábitats y sus entornos y el aislamiento creciente de las áreas naturales. El Programa solo puede intervenir en la medida que se aplique y cumpla la verificación de los otros criterios de la FES.

Para integrar áreas protegidas (Ref. 6.1.2), no existe una norma específica que lo regule. No obstante aquello, en Bolivia se han identificado los siguientes corredores: el Amboró-Madidi que forma parte del megacorredor binacional Vilcabamba (Perú) – Amboró (Bolivia), y el Tariquí (Bolivia) – Baritú (Argentina). El establecimiento de Corredores Biológicos implica una conexión entre zonas protegidas y áreas con alta diversidad biológica. Las áreas protegidas están sometidos a una presión permanente de la frontera agropecuaria y a un proceso de aislamiento creciente, caracterizado por la conversión de hábitats en sus entornos. Al generar espacios territoriales mayores con una apropiada política de gestión territorial, se contribuirá a reducir el efecto isla de las áreas protegidas, la fragmentación del paisaje y se tiene mayores oportunidades para enfrentar el el cambio climático (Ref. 6.1.3).

- c. **Mal manejo de cabeceras de cuenca,** efecto que también puede derivar del incremento de la dotación de tierras en estas zonas. La tradicional visión de los bosques como productores de madera y leña ha restringido una apropiada valoración social de los ecosistemas asociados, limitación que ha conducido a acentuar la degradación y pérdida de importantes extensiones de cobertura boscosa. La inadecuada cuantificación y valoración de los servicios ecosistémicos, los ha marginado al momento de tomar de decisiones respecto al ordenamiento, uso y manejo del territorio, las cuencas o los bosques. El Programa no puede intervenir directamente, pero puede contribuir a través de los PGTI.

Bolivia es uno de los países con mayor disponibilidad de recursos hídricos en el planeta, debido a su estratégica localización en las cabeceras de dos importantes cuencas como son la del Plata y la del Amazonas, así como por su ubicación en la parte baja del sistema hídrico endorreico del Titicaca. No obstante la “abundante disponibilidad”, al agua se lo considera un recurso no renovable. El recurso hídrico constituye un “elemento estratégico por la creciente escasez y vulnerabilidad” consecuencia de las acciones antrópicas que han deteriorado las fuentes de captación y las cuencas hídricas (Ref. 6.1.7).

Las macro cuencas hidrográficas referidas localizadas en Bolivia no solo tienen incidencia local y nacional, sino que son compartidas más allá de sus fronteras: i) la cuenca endorreica del Titicaca – Desaguadero – Poopo – Salar de Coipasa (TDPS), compartida con Perú; ii) La del Plata que la integran Argentina, Paraguay y Uruguay; y, iii) La amazónica

que la comparten con Perú y Brasil. Cuencas que constituyen importantes espacios de integración regional.

- d. **Pérdida de funciones ambientales:** las presiones antrópicas contribuyen a acelerar la erosión de los recursos genéticos y biodiversidad, degradan las funciones ambientales tales como la protección del agua, regulación hídrica, pérdida de la capacidad de la absorción de carbono, desprotegen los suelos y fraccionan corredores ecológicos de importancia. El Programa no puede intervenir directamente porque se requiere de otras instancias del Estado.

En Bolivia, la deforestación y degradación, deforestación de bosques, muy ligado al chaqueo, las quemas, la tala de árboles y un mal manejo de la agricultura y la ganadería, acontece en todos los ecosistemas boscosos, particularmente en el bosque amazónico, en el bosque de transición tucumano - boliviano, en el bosque seco chiquitano, en el bosque sub-andino y en el Chaco. En el informe preparado por Samiri – Rumbol se plantean tres escenarios de deforestación para el año 2025 (Ver Informe Samiri ProGea – RUMBOL, Anexos 10 y 11) en el que se identifica a la expansión de la frontera agrícola como el principal agente que provoca deforestación en Santa Cruz. Cabe señalar que en tierras bajas, los procesos de deforestación son los principales responsables de la reducción de la biodiversidad y de afectación a los servicios ecosistémicos (Ref. 6.1.6).

- e. **Pérdida de cobertura vegetal original:** la deforestación y degradación, muy ligados al chaqueo, las quemas, la tala de árboles y un mal manejo de la agricultura y la ganadería, acontece en todos los ecosistemas boscosos, particularmente en el bosque amazónico, en el bosque de transición tucumano - boliviano, en el bosque seco chiquitano, en el bosque sub-andino y en el Chaco. El Programa no puede intervenir directamente porque se requiere de otras instancias del Estado y de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (Ref. 6.1.5).

El régimen forestal del país establecido por la Ley Forestal N° 1700, constituye una de las pocas instancias en países en desarrollo en donde se ha organizado un esfuerzo coherente para racionalizar el manejo de los recursos forestales, producto de ese esfuerzo se avanzó en la certificación forestal voluntaria, se democratizó el acceso a los bosques y se estableció un sistema institucional público que regula el acceso y uso de los bosque. No obstante, este marco regulatorio no ha logrado controlar la tala ilegal, deforestación y la degradación forestal, que ocasiona la pérdida de una importante cantidad de bosques cada año. Las mayores tasas de deforestación se encuentran en las tierras bajas del país, donde también se concentra la mayor parte de los bosques. La eficacia del régimen forestal en disminuir la deforestación, promover el manejo sostenible y mejorar la economía forestal de los actores que dependen del bosque todavía es escasa. (CIFOR, 2014).

- f. **Pérdida de biodiversidad,** relacionado con la presión antrópica –deforestación, avance de la frontera agrícola, mal manejo de las cuencas- y la pérdida de funciones ambientales y de cobertura vegetal. El Programa no puede intervenir directamente porque se requiere de otras instancias del Estado.

En Bolivia están presentes 12 ecoregiones que pueden subdividirse en 23 regiones ecológicas o subecoregiones. En las tierras bajas, en la región oriental, existen cinco ecoregiones situadas entre los 100 y los 500 msnm. (Ref. 6.1.1).

Los procesos antrópicos que más están afectando la biodiversidad son la ganadería o agricultura mecanizada que está enfocada principalmente al tema del cultivo de girasol, soya, arroz y otros, y también la agricultura de pequeña escala, todas ellas ocasionando el 76% de la deforestación de Bolivia que ocurre tan solo en el departamento de Santa Cruz. Procesos que además producen el agotamiento y la salinización de los suelos, la compactación del suelo por la ganadería y el uso de maquinaria pesada, y la contaminación de los recursos hídricos como vertientes y espejos de agua por el uso excesivo de fertilizantes, creando problemas de eutrofización.

### **7.3 Impactos y riesgos específicos sobre poblaciones indígenas**

Como se mencionó anteriormente, el sector indígena comprende 36 Naciones y Pueblos Indígenas, de los cuales 15 se encuentran en situación de alta vulnerabilidad: Yuqui, Pacahuara, Esse Ejja, Yaminahua, Machineri, Ayoreo, Araona, Moré, Tapiete, T'simane, Sirionó, Baure, Guarasug'we, Cavineño y Uru Chipaya. La vulnerabilidad de estos pueblos se manifiesta en su bajo crecimiento demográfico, su baja inserción en la sociedad boliviana, débiles estructuras organizativas, limitaciones en el acceso a los servicios básicos, poca o nula representación política, pobreza extrema y presión permanente sobre sus territorios por parte de otros sectores.

El Pueblo Yuqui, de acuerdo a los informes de la CIDOB, además de ser uno de los pueblos en contacto inicial, se encuentra en la situación más crítica debido a la explotación ilegal de madera en su territorio y a los constantes avasallamientos por parte de comunidades interculturales. Los Pueblos Yaminahua y Machineri, también enfrentan problemas por la invasión de sus territorios por parte de madereros y cazadores ilegales provenientes del Brasil.

Las condiciones de marginalidad de los pueblos indígenas, expresadas en la vulnerabilidad y alta vulnerabilidad, conllevan riesgos sociales importantes como la erosión de su territorio y su identidad por la fragmentación y avasallamiento de sus territorios, con el consiguiente saqueo de los recursos naturales por terceros, y por las relaciones desiguales de trabajo, principalmente bajo la forma del "habilito". Otro riesgo latente es el incremento de la conflictividad interétnica por el control territorial.

El acceso a los recursos naturales aún es un tema irresuelto que, en muchos casos, determina que los miembros de los Pueblos indígenas recurran a actividades ilícitas, donde los riesgos ambientales son el tráfico de vida silvestre y el tráfico de madera como medios de subsistencia.

Los riesgos sociales como la erosión de su territorio y su identidad derivados de impactos negativos como la fragmentación territorial y el avasallamiento, y el incremento de los conflictos interétnicos, tienen implicancias políticas puesto que imposibilitan a los Pueblos indígenas titulares de las TCO alcanzar la autonomía indígena. En esta perspectiva, la ejecución del Programa está en la posibilidad de generar impactos positivos para contrarrestar los impactos negativos y atenuar los riesgos sociales, a través de la consolidación de los territorios

indígenas y del fortalecimiento de la gestión territorial indígena a partir de la elaboración e implementación de los Planes de Gestión Territorial Indígena.

Por otra parte, la implementación de la Gestión Intercultural de los Conflictos, en la cual se considere el contexto histórico, cultural y social de las partes en conflicto, tendrá un impacto positivo en cuanto contribuirá a la disminución de los niveles de conflictividad y a la transformación positiva de los conflictos. Por tal razón, es imperativo fortalecer a las Unidades de Resolución de Conflictos del INRA, a las Unidades respectivas del Viceministerio de Tierras responsables del tema indígena y al Tribunal Agroambiental, para que generen los mecanismos que garanticen los derechos de los Pueblos Indígenas a su territorios y al control de los mismos.

## 8 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

### 8.1 Brasil: Catastro Ambiental Rural

Con el propósito de mejorar la información predial y la seguridad de la tenencia de la tierra, en Agosto de 2001, mediante la Ley 10267, en Brasil se creó el Sistema Público de Registro de Tierras, estableciendo el marco para la formación del Catastro Nacional de Inmuebles Rurales (CNIR). Dicha Ley establece además que al momento de la inscripción en el registro de inmuebles, de escrituras asociadas con transmisiones de dominio o con constitución de derechos reales, la obligación de presentar un plano catastral georeferenciado o el Certificado Catastral de Inmueble Rural (CCIR) expedido por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), que contiene información precisa sobre localización, límites y superficie de un inmueble.<sup>43</sup> Este sistema, sin embargo, no realiza un seguimiento de la situación ambiental asociada a los predios. Es así que se diseña y pone en vigencia el Catastro Ambiental Rural (CAR).

El CAR tiene su origen en lo que fue el sistema de licencias para las propiedades rurales (SLAPR) desarrollados por el Estado de Mato Grosso. El SLAPR se diseñó por las altas tasas de deforestación que se observaban en el Estado, en especial a consecuencia de la expansión de la frontera agrícola. Se lo planteó como un mecanismo de control para articular de manera integrada tres ámbitos de actuación: vigilancia, monitoreo y licenciamiento ambiental de las propiedades rurales. En este caso, la legislación define a las licencias ambientales rurales como un instrumento para controlar la deforestación. Por lo tanto, para llevar a cabo cualquier actividad potencialmente contaminante en una propiedad rural se requiere la Licencia Ambiental Única (LAU), que se obtiene mediante el registro georeferenciado previo de la propiedad, sea por que se la solicitó de manera voluntaria o por notificación, en este caso, por parte de la agencia ambiental de Mato Grosso. La información de las propiedades quedan registradas en el Sistema Integrado de Seguimiento Ambiental y Licencias (SIMLAM). El análisis de esta información, contrastada con imágenes satelitales, contribuye a identificar los frentes de deforestación.

No obstante la innovación que significó el SLAPR, los sectores agrícolas de Mato Grosso encontraron las maneras de ingresar sus propiedades en el sistema de control, el mismo que no logró detener la expansión de las áreas deforestadas dada la precariedad de los organismos ambientales para cumplir con sus obligaciones legales. Si bien no logró su objetivo primario en Mato Grosso, el enfoque conceptual del SLAPR se lo ha replicado en otros estados.

El Registro Ambiental Rural (CAR), con esa experiencia, fue diseñado como un instrumento para ayudar en la regularización ambiental de propiedades rurales y posesiones. Recibió un impulso con la publicación del Decreto Federal N° 6321 de 2007, en circunstancias en las que la deforestación en el Amazonas tenía, se incrementó de manera significativa, y no se lograba

---

<sup>43</sup> BID. Programa de Catastro y Regularización Fundiaria – I Etapa. Número del Proyecto: BR-0392  
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=381903>

detener no obstante las alertas disuasivas de entidades como el Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) y el Sistema de Alerta de Deforestación (SAD) de Imazon.<sup>44</sup>

En 2012, el CAR fue ratificado legal y nacionalmente por el nuevo Código Forestal, dada por la Ley 12.651, de 25 de mayo, 2012, convirtiéndose en una herramienta obligatoria para la regularización entorno de las propiedades rurales. Se lo concibe como una de las herramientas principales para hacer efectiva la nueva política forestal en el país.

El Ministerio de Ambiente, en el marco del Sistema Nacional de Información sobre el Medio Ambiente (SINIMA), impulsó el establecimiento del Catastro Ambiental Rural (CAR) que constituye una herramienta obligatoria para la regularización ambiental de propiedades rurales. Consiste en un sistema electrónico de identificación geo-referenciada de las propiedades rurales que delimita las Áreas de Protección Permanente (PPA), las reservas legales (LRS), áreas de uso alternativo de la tierra, así como la hidrografía y remanentes de vegetación nativa ubicada dentro de los predios. El CAR tiene el objetivo de integrar la información ambiental sobre el estado de Áreas de Preservación Permanente, las de Reserva Legal, los bosques y los remanentes de vegetación nativa, las áreas uso restringido (humedales y tierras bajas del Pantanal) y áreas consolidadas de las propiedades rurales y posesiones del país.

Si bien cada Estado a través de sus agencias ambientales pueden establecer el CAR, el Decreto N° 7.830 / 2012 creó el Sistema de Registro Ambiental Rural - SICAR, que integrará el CAR de todas las Unidades de la Federación. Por lo tanto, las agencias ambientales estatales deben poner a disposición en Internet el programa para su inclusión en el CAR, que también servirá a la consulta y seguimiento de regularización ambiental de la situación de las propiedades rurales por los propietarios. En los estados que no tienen este sistema, y sólo para esos casos, los propietarios deben utilizar el Módulo de Registro Ambiental Rural, proporcionada por MMA / IBAMA en la página [www.car.gov.br](http://www.car.gov.br).

La “INSTRUÇÃO NORMATIVA No 2/MMA, DE 06 DE MAIO DE 2014”, establece los procedimientos para la integración, ejecución y compatibilización del Sistema de Catastro Ambiental (SICAR), así como define los procedimientos generales del CAR.

El CAR tiene el propósito de conocer el estado de los recursos naturales disponibles en todas las propiedades rurales del país y su contribución a la biodiversidad. Está concebido para que los propietarios rurales puedan impulsar iniciativas que conduzcan a la recuperación de las áreas de preservación permanente y que la sociedad pueda fiscalizar, de manera objetiva, el cumplimiento de la legislación ambiental. También con el CAR los propietarios podrán ser recompensados por los servicios ambientales que se identifiquen en sus predios, compensaciones que están enfocados en favorecer el desarrollo de una nueva economía asociada con la gestión sostenible de los bosques y la cobertura vegetal en general.

La aplicación del CAR implica un amplio conjunto de procesos, procedimientos, actividades, métodos y tecnologías, de forma integrada, que permitan a alcanzar metas mucho más altas

---

<sup>44</sup> MOCINSKI, Jacir. Estudo do cadastro ambiental rural em propriedades rurais da vila rural Aparecidinha Foz do Iguaçu - Brasil: breve análise do art. 29 da lei nº 12.651 Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) –Universidade Federal de Integração Latino-Americana,(UNILA)Foz do Iguaçu, 2015.



que sólo el control y seguimiento de las propiedades o posesiones. El CAR busca proporcionar al menos tres funciones principales como instrumento de gestión territorial y ambiental<sup>45</sup>:

- Planificación de la propiedad rural, que define la ubicación de las áreas de producción, las aplicaciones y los RL, el apoyo a la planificación de las áreas protegidas de la formación de corredores forestales;
- La mejora de la eficiencia de las áreas de uso productivo; y
- El primer paso para la regularización ambiental de la propiedad rural, proporcionando seguridad jurídica para la producción y comercialización de los productos, con acceso a las líneas de crédito oficial.

En Bolivia el Catastro Rural (CR), como está actualmente concebido, constituye un registro administrativo bajo responsabilidad del Estado que contiene información sobre elementos físicos, sociales, económicos, legales, culturales y humanos que conforman un territorio. Es una herramienta integradora de información espacial-alfanumérica de uso multifuncional de utilidad para la planificación, administración del territorio y toma de decisiones sea ya a nivel estatal como municipal. El CR no integra la información que genera el INRA con la de entidades como el ABT, el MMAyA y el VT que tienen competencias específicas en temas ambientales o de gestión del territorio. Estas entidades, al igual que el INRA, procesan una importante base de datos resultado de los procesos que están bajo su responsabilidad.

La ausencia de integración de las diversas bases de datos que contienen valiosa información, en particular en temas ambientales y de uso del territorio, provoca que no se tenga la oportunidad de organizar y planificar apropiadamente el ordenamiento predial y del territorio en general. Incorporar parámetros ambientales al catastro rural contribuirá a poner en vigencia procesos que contribuyan a sustentar políticas que apunten la gestión sostenible de los territorios. Permitirá tomar medidas de incentivos tributarios o fiscales que fomenten los usos apropiados del suelo, así como posibilitará definir medidas que permitan restituir aquellas propiedades con uso incompatible. Para ello es importante el cruce de información del uso actual con el uso potencial de tal manera que se pueda tomar acciones para mitigar los conflictos.

Por lo expuesto, se plantea el diseño del Sistema Nacional de Catastro Ambiental Rural (SINACAR) como un sistema, accesible a través de una plataforma tecnológica, que articule información referida a los diferentes regímenes de propiedad, el uso de suelo, condiciones ambientales, sociales y el aprovechamiento actual, cuyo procesamiento contribuya a la planeación y ejecución de políticas que promuevan el desarrollo sustentable. El propósito general es contribuir al diseño e implementación de políticas públicas más integrales, transversales y efectivas que puedan estimular y apoyar las dinámicas territoriales rurales que lleven al crecimiento económico, reducción de la pobreza, una mayor igualdad y una apropiada gobernanza medioambiental. La implementación del SINACAR implicará realizar un análisis legal – reglamentario para determinar su viabilidad y mecanismos de coordinación institucional para la transferencia de datos, su administración y funcionamiento.

---

<sup>45</sup> The Nature Conservancy. 2015. CADASTRO AMBIENTAL RURAL – CAR Nasce a Identidade do Imóvel Rural. Curitiba – Brasil.

## 8.2 Experiencias En Otros Países<sup>46</sup>

### 8.2.1 Titulación de Tierras en Perú

A partir de los años 60, el incremento de la migración hacia las grandes ciudades ha convertido al Perú en un país de población principalmente urbana (76%). La ocupación informal de los espacios urbanos a causa del incremento de la migración, aunados a la disolución y parcelación en los años 80's de las cooperativas agrarias y sociedades agrícolas formadas por la reforma agraria, produjo un grave problema de informalidad de los derechos de propiedad en Perú. Para atender esta problemática se desarrolló el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) financiado por el BID (1996-2007) y el Programa de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU) financiado por el Banco Mundial (1992-2004), dirigido a zonas rurales, el segundo a zonas urbanas. Ambos programas fueron concebidos en tres fases, el Banco Mundial con una fase piloto adicional (1992-1994).

#### 8.2.1.1 Lecciones aprendidas

En lo que respecta al análisis comparado de otros modelos y procesos de titulación de tierras en América Latina se identificó como importante una recomendación para la delimitación de los territorios en poblaciones indígenas de la experiencia de titulación del Perú (JPG Consultoría Perú, 2014), la cual es aplicable para el contexto boliviano y puede ayudar a fortalecer el proceso de titulación.

Esta recomendación establece que, para definir los límites a partir del uso del territorio al momento de desarrollar el proceso de deslinde o demarcación, se requiere tener en cuenta la forma cómo las comunidades usan sus territorios (como fuente de recursos para vivir, como parte de las dinámicas sociales, los usos relacionados con la religión y usos culturales en general). Implica reconocer que sus lógicas son diferentes de otras lógicas rurales y de las de otros propietarios particulares. Para ello, la experiencia determina la necesidad de identificar en el territorio los espacios que son utilizados por los indígenas para actividades como agricultura, pesca, caza, recolecta y usos culturales como lugares sagrados, vinculados a la salud, formación/educación de los hijos, para la delimitación integral del territorio.

La recomendación general de la experiencia plantea el trabajar con metodologías como la cartografía social o mapas cognitivos (como se les conoce en Perú o conocidos como mapas parlantes en Bolivia) que aseguren que la población participa de manera activa en campo en la definición de la ubicación de sus actividades y los usos que ellos le dan al territorio.

- Experiencia respecto a la participación de los grupos indígenas y otras comunidades.<sup>47</sup>

La privatización y división de las tierras comunales es un tema difícil que podría debilitar y desarticular el tejido social. Puede haber argumentos económicos persuasivos para legalizar la tenencia individual cuando las tierras comunales ya han sido divididas en la práctica por los mismos integrantes de la comunidad. El papel social de la comunidad puede también estar

<sup>46</sup> FAO (sf). Herramientas para el Monitoreo y Evaluación de los Proyectos de Administración de Tierras en América Latina. <http://www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/modulo-1/experiencia-pat-lac/pat-america-central/es/>

<sup>47</sup> Plant Roger y Søren Hvalkof. 2002. Titulación de tierras y pueblos indígenas. Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D. C. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible.

evolucionando conforme a los cambios económicos y de políticas. Pero es absolutamente vital que dichos programas se discutan detalladamente con las organizaciones que representan a las comunidades indígenas y a las campesinas a nivel nacional y local.

### 8.2.2 Tenencia de la tierra - Ecuador<sup>48</sup>

Falta de título de propiedad.-

La falta de seguridad en la tenencia incide a que el poseionario actúe: desmontando, cambiando el uso del suelo, eliminando bosque y sembrando pasto. El poseionario reproduce un comportamiento instaurado por las reformas agrarias con la finalidad de demostrar actos posesorios. A esto se suma el hecho de que estos predios no son objeto de control, justamente porque no están registrados en ninguna parte, por lo que se torna difícil, hacerles seguimiento y brindar asistencia técnica especializada.

Mercados distorsionados.-

La economía del país ha dependido históricamente de unos pocos recursos naturales, lo que ha generado que se prescinda de un manejo sustentable, y más bien responda a lógica del mercado.

El aprovechamiento racional de los recursos naturales no es estimulado por el mercado, al contrario, presiona sobre ciertos recursos, no reconoce la importancia de la biodiversidad asociada a los recursos naturales, no abre oportunidades para la diversificación; lo que genera presiones sobre ciertos recursos para satisfacer la demanda de mercado.

Efectos del problema:

Si en la gestión de la tierra existe un mal manejo de los recursos naturales, no se está cumpliendo su función social ni ambiental. Las tierras marginadas del desarrollo del país, es decir, aquellas que al estar inmersas en una serie de conflictos y mal manejo de recursos naturales, no son parte del desarrollo del país, por el contrario a la larga generarán pérdidas derivadas de las inversiones futuras en recuperación de suelos, pérdida de fuentes de agua, con incidencia directa en la calidad productiva de los suelos, pérdidas de la biodiversidad y funciones ecosistémicas.

Meta: Uso adecuado del suelo

Los Estados que han logrado un equilibrio entre el desarrollo económico y el manejo racional de los recursos naturales, son los que tienen mejores posibilidades de crecimiento sostenible. Para ello, las políticas de crecimiento económico deben ir acompañadas de una profunda comprensión e inversión en el uso del suelo. Para lograr esta meta, es necesario incorporar al desarrollo del país una estrategia que incluya:

---

<sup>48</sup> Morales M., José Luis Freire, Edmundo Morán, Silvana Rivadeneira e Isaías Barrionuevo. 2010. Política e Institucionalidad de la tenencia de la tierra, página 11-35 en Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación de bosques. Editores: Morales, M., Naughton-Treves, L., y Suárez, L. ECOLEX, Quito-Ecuador.

- a. Planes de Ordenamiento territorial;
- b. Planes de titularización de tierra;
- c. Brindar asistencia técnica y crediticia; y,
- d. Promover programas de apoyo a la comercialización.

Con este escenario, se lograrán como indicadores de efecto:

- a. Tierra cumple su función social y ambiental; y,
- b. Tierras con planes de manejo.

### 8.2.3 Titulación de Tierras en Tailandia

El proyecto se ejecutó en el marco del Programa de Titulación de Tierras elaborado por el Gobierno Tailandés cuya duración fue de 20 años (1984-2004) ejecutado en 4 fases de 5 años cada una. El Programa de Titulación de Tierras Tailandia (PTTT) operó durante las tres primeras fases de dicho Programa gubernamental y tuvo como objetivos principales apoyar al gobierno tailandés en

- (a) completar la titulación y registro sistemático de la tierra no forestal en todo el país;
- (b) producir mapas catastrales de todas las áreas urbanas y rurales mediante un sistema de catastro uniformado;
- (c) mejorar la efectividad de los servicios de administración de tierras tanto a nivel central como provincial; y
- (d) reforzar la institución responsable de la valuación de las propiedades en el país.

El desarrollo del proyecto contó con algunas ventajas:

- (a) el apoyo político continuo del Gobierno tailandés,
- (b) una larga experiencia en la titulación de tierras,
- (c) una sola institución de ejecución, el Departamento de Tierras, con una red de oficinas en gran parte del territorio manejadas por personal capacitado.

Durante su primera fase de ejecución el PTTT puso particular énfasis en fortalecer tanto la infraestructura de los levantamientos catastrales y mapeo de las tierras, como en la capacidad institucional para realizar el registro sistemático de las mismas. En la segunda y tercera fase el apoyo a dichas actividades continuó, dando particular importancia a la planeación estratégica, incluyendo los sistemas de información, el manejo y capacitación del personal, y el mejoramiento de la provisión de servicios. Al final de sus tres fases el PTTT había logrado incrementar el número de tierras tituladas en un 422% con respecto a las existentes al inicio de la primera fase; y el tiempo promedio de registro de una transferencia se había reducido a un total de 2 horas y media.

#### 8.2.3.1 Lecciones aprendidas

Las evaluaciones de los resultados e impactos del PTTT mostraron entre otros impactos, que los precios de la tierra titulada se incrementaron en relación con los de la no titulada, dicho aumento provocó un impacto positivo en la capacidad de los beneficiarios para obtener crédito respaldados con los documentos que certifican la tenencia legal de los predios. En

términos fiscales, en 1996 después de la finalización de la segunda etapa del PTTT se reportó un aumento de 600% en la cantidad recaudada por impuestos prediales y de transferencias inmobiliarias en las zonas del Proyecto. Asimismo, se reportó un incremento tanto del valor y cantidad de la producción agraria por parcela en las tierras tituladas, como para los insumos utilizados en la producción.

Una de las limitaciones del PTTT constituyó la cobertura de las tierras forestales. El 50% de la tierra en Tailandia es considerada forestal, y el registro sistemático de las tierras sólo podía operar en zonas no forestales. La falta de un marco legal adecuado, y la incertidumbre en los límites de algunas de las tierras forestales, constituyeron dificultades importantes para la titulación y registro de dichas tierras.

#### **8.2.4 Tenencia de Tierras en Guatemala**

- Experiencias en el tratamiento a los Aspectos Ambientales del Proyecto de Administración de Tierras de Petén Fase I en cuanto a la Formulación y Planeación del Proyecto

En la etapa de formulación de la Fase I del Proyecto los aspectos ambientales no fueron claramente especificados y concretados en el desarrollo del documento formalmente negociado y aprobado por el gobierno de Guatemala. Provocó que una vez iniciada la fase de operación del mismo, los aspectos ambientales se fueran relegando en el tiempo en función de la prioridad y urgencia de ejecutar las acciones sustantivas del Proyecto tales como la integración orgánica, estructural, funcional y operativa de las oficinas a nivel central y en las regiones y las actividades de promoción del Proyecto previas a dar inicio a las acciones estrictamente catastrales. La ausencia de una propuesta concreta y programática de las acciones vinculadas a los aspectos ambientales, promovió la inactividad en el tratamiento de tales temas.

En adición, la inexistencia de especialistas y técnicos en el tema ambiental debidamente presupuestados dentro del esquema orgánico del Proyecto y la falta de recursos financieros concretamente programados para planificar y desarrollar un Plan de Acción Ambiental, complementaron las dificultades para dar inicio a las actividades.

- Aspectos concretos de la experiencia del Proyecto de Administración de Tierras en su Fase I en Petén son:

Los aspectos ambientales y los vinculados al tratamiento de sitios arqueológicos cobran mayor realce e interés cuando se desarrollan dentro de un espacio de coordinación interinstitucional y cuando participan diferentes actores como lo son los funcionarios de gobiernos locales, técnicos encargados del catastro, instituciones ambientales y culturales de interés local y entes de la sociedad civil local interesados en el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales.

Introducir elementos ambientales, culturales y arqueológicos en los procedimientos vinculados al Catastro, genera procesos e instrumentos importantes que evidencian la necesidad de avanzar hacia el ordenamiento territorial ambiental y fortalecen la base del desarrollo sostenible en beneficio de toda la población.

El mejoramiento en la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra permite planificar acciones a más largo plazo, lo que se ve fortalecido si se aplican incentivos para la utilización adecuada del territorio y los recursos naturales.

Los municipios cuentan con más de un área protegida declarada o por declarar y esta se constituye en elemento importante dentro del plan de ordenamiento y gestión territorial. La experiencia del Primer Proyecto sugiere que es factible dar inicio a procesos para delimitar y medir áreas protegidas.

La capacitación de los recursos humanos en aspectos ambientales y culturales a los técnicos y funcionarios vinculados a los procesos catastrales, a los gobiernos locales y de la sociedad civil es importante y es parte del fortalecimiento institucional.

### **8.3 Sistemas de Incentivos para la Conservación del Bosque**

Los incentivos para la conservación abarcan una gama de instrumentos que van desde el comando y control (con el establecimiento de multas y tasas), acuerdos institucionales, hasta los mecanismos que utilizan el mercado para crear acuerdos en beneficio de la conservación de los bosques y los servicios ambientales que brindan. Los incentivos para conservación buscan incentivar comportamientos hacia la conservación del bosque en áreas donde existe la presencia de comunidades y pueblos y, sobre todo, áreas en las que se utilizan o extraen recursos naturales. Los incentivos también son importantes porque tienden a vincular a las áreas que están bajo regímenes de conservación / protección con los beneficiarios de los servicios ecosistémicos que se generan en las mismas.<sup>49</sup>

Cabe señalar que Bolivia en la COP 17 realizada en Durban - Sudáfrica en diciembre de 2011 logró que su propuesta denominada “Enfoque Conjunto de Mitigación y Adaptación en el marco del Manejo Integral y Sustentable de los Bosques” sea incorporada en las decisiones. El desarrollo el enfoque de la propuesta que no está basado en MERCADOS DE CARBONO.

La propuesta boliviana sobre bosques, llamada “enfoque” (approach) en el lenguaje oficial de las decisiones de Naciones Unidas (y denominada “Mecanismo” en el artículo 54 de la Ley 300 de Madre Tierra y Desarrollo Integral de Bolivia), promueve un abordaje integral de las múltiples funciones de los bosques con acciones conjuntas de mitigación y adaptación de tal modo que los beneficios de la aplicación de este enfoque sean igualmente integrales, es decir, tengan efectos en biodiversidad, en seguridad alimentaria, en uso sostenible de recursos hídricos, en adaptación al cambio climático y en captura de carbono, además de reducir la deforestación y la degradación de suelos, vinculando adaptación y mitigación con la conservación de bosques y creando acciones de complementariedad entre agricultura, pecuaria y bosques.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Albán M., Luis Suárez y Manolo Morales. 2010. Incentivos para la conservación de bosques, página 39-58 en Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación de bosques. Editores: Morales, M., Naughton-Treves, L., y Suárez, L. ECOLEX, Quito-Ecuador.

<sup>50</sup> ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: BALANCE DE LOS LOGROS Y PROBLEMAS, Y PERSPECTIVAS DE LAS DECISIONES DE LA 19ª CONFERENCIA DE CAMBIO CLIMATICO (COP-19, VARSOVIA-POLONIA, NOVIEMBRE DE 2013). [http://www.ucordillera.edu.bo/jdownloads/Boletn%20Ruta%20Crítica/balance\\_cop19\\_y\\_logros\\_bolivia.pdf](http://www.ucordillera.edu.bo/jdownloads/Boletn%20Ruta%20Crítica/balance_cop19_y_logros_bolivia.pdf)

Para el propósito del PST-II, en el campo socio – ambiental, y teniendo en cuenta la visión boliviana sobre los mecanismos asociados a los mecanismos financieros orientados a la conservación y protección de funciones ecosistémicas, se han identificado algunos sistemas de incentivos para la conservación del bosque que se vienen desarrollando en algunos países de Latinoamérica, cuyas experiencias han dado resultados que merecen ser conocidos:

- **SOCIO BOSQUE (Ecuador)**

El programa SOCIO BOSQUE en vigencia mediante Acuerdo Ministerial publicado en el R.O. Nº 482, del 5 de diciembre del 2008, tiene la finalidad de conservar las áreas de bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales nativas del Ecuador. Así también, el programa busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por efecto de la deforestación y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de poblaciones rurales asentadas en dichas áreas.

La participación en este programa es voluntaria por parte del solicitante. Uno de los mecanismos que aplica el programa es la entrega directa de un incentivo monetario directo, por parte del Estado a través del Ministerio del Ambiente, a los propietarios de predios cubiertos con bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales nativas del país. El incentivo está condicionado a la conservación y protección de dichas áreas. El propósito es mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, proteger los bosques y sus valores ecológicos, económicos y culturales, enfoques que orientan las acciones del PST-II.

Uno de los parámetros de verificación es disminución de la deforestación de bosques y la degradación de ecosistemas naturales. Los pagos van entre un valor máximo de US\$ 30 por hectárea hasta 50 ha. A partir de ahí el incentivo baja hasta US\$ 0,5 por hectárea para áreas mayores a 10.000 ha. El incentivo está condicionado a que las acciones de conservación las realice el titular del predio. En caso de que se identifique indicio de afectación de los bosques, se establece una penalización.

Luego de la inscripción, para lo que es necesario que los predios estén saneados y legalmente otorgados, se desarrolla un proceso de selección que tiene tres criterios (MAE 2010):

1. Áreas con alta amenaza de deforestación;
2. Áreas relevantes para la generación de servicios ecosistémicos;
3. Áreas con altos niveles de pobreza (medido por el índice de necesidades básicas insatisfechas).

El desafío que enfrenta el PSB es su sostenibilidad financiera. El gobierno central aporta con recursos pero estos se han visto disminuidos por los problemas fiscales que actualmente enfrenta el país; también se tiene apoyo de la cooperación del Gobierno Alemán a través de la KfW. El Ministerio de Ambiente está empeñado en establecer canales sostenibles de financiamiento, para lo que está gestionando fondos REDD+ así como los *fondos Redd Early Movers* REM (Alemania y Noruega) y el Fondo de Inversión Forestal -FIP- del Banco Mundial representan opciones para procurar financiamiento. En esta iniciativa, para asegurar su persistencia, deberá sortear los cambios políticos ya podrían afectar su estabilidad<sup>51</sup>. El BID en

---

<sup>51</sup> Ídem.

2015 se ha sumado a las organizaciones que apoyan a SB, aprobó y se inició la ejecución de una Asistencia Técnica No Reembolsable por 500 mil dólares con el propósito de financiar una evaluación de impacto socio-económica de SB.

Por la estructura constitucional que rige en Bolivia, el programa Socio Bosque es el que quizá tenga una mayor afinidad

- ***FONAFIFO (Costa Rica):***

La creación del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) tiene el objetivo de financiar a pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas degradadas y cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales.

Así también, este fondo capta financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales, que se establecerán en el reglamento de esta ley.

El Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) consiste en un reconocimiento financiero por parte del Estado, a través del FONAFIFO, a los propietarios y poseedores de bosques y plantaciones forestales, por los servicios ambientales que éstos proveen y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente.

De conformidad con la Ley Forestal No. 7575, Costa Rica reconoce los siguientes servicios ambientales:

- Mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción).
- Protección del Agua para uso Urbano, rural o hidroeléctrico
- Protección de la biodiversidad para su conservación y uso sostenible, científico y farmacéutico, de investigación y de mejoramiento genético, así como para la protección de ecosistemas y formas de vida.
- Belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.

La característica más importante de este Programa es que cambió el concepto tradicional de "subsidio" o "incentivo", por el de "reconocimiento económico" por los servicios ambientales que provee el bosque, lo cual a su vez contribuye a aumentar su valor ecológico, social y económico.

- ***CONAFOR (México):***

La Comisión Nacional Forestal, creada por decreto presidencial el 4 de abril del 2001 es un Organismo Público Descentralizado cuyo objetivo es desarrollar, favorecer e impulsar las



actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes, programas, y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable.

La Comisión busca promover e impulsar el desarrollo forestal sustentable mediante acciones de políticas públicas y ejecución de programas orientados a elevar la protección, producción y productividad. Y así contribuir al crecimiento económico y desarrollo social.

- **FONDOS DE AGUA (Colombia):**

Los Fondos de Agua son un modelo innovador de conservación a largo plazo que opera a través de inversiones que se concentran en un solo fondo y los recursos generados se asignan a preservar las tierras esenciales en las cuencas de captación. Es un mecanismo mediante el que los usuarios del agua compensan a los propietarios de los predios y aportan a la gestión de las áreas protegidas con el propósito de conservar los bosques, páramos y suelos que actúan como reguladores hídricos o constituyen la fuente agua para las ciudades o zonas de riego. Las actividades de conservación promovidas por el los fondos están articulados a los lineamientos y políticas definidas por las autoridades ambientales correspondientes.

Los Fondos de Agua está diseñados e implementados en base a las mejores herramientas de planificación y en el conocimiento científico. Su éxito se debe principalmente a que son incluyentes y transparentes, involucran a distintos sectores de la sociedad, son auto sustentable, son efectivos y mejoran la oferta de agua al proteger las cuencas. Los fondos de agua pueden tener varias modalidades en su integración, la más frecuente es una alianza entre entidades públicas y privadas, entre las que municipios y empresas. Los recursos financieros para su operación provienen de los recursos que aportan los usuarios del agua a través de la tarifas por su uso.

En Colombia existen experiencias que bien pueden ser analizadas, en la medida que se definan políticas desde entidades como el MMAyA que permitan articular iniciativas que contribuyan a articular los procesos de saneamiento y titulación de tierras con la conservación de cuencas hidrográficas y zonas de almacenamiento de agua. Los programas actualmente en vigencia son: Agua Somos, Bogotá – Colombia (<http://www.fondosdeagua.org>), Agua por la Vida y la Sostenibilidad, Valle del Cauca – Colombia (<http://www.fondosdeagua.org>), Cuenca Verde, Fondo de Agua Medellín - Colombia ( <http://www.fondosdeagua.org/es/cuencaverde-fondo-de-agua-medellin>) y Madre Agua - Fondo de Agua Cali - Colombia 2015.

## 9 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones y recomendaciones están ordenadas en dos categorías: i) generales y, ii) las que están en el ámbito político institucional del INRA. Las generales son aquellas sobre las que el INRA, por su mandato legal, no tiene incidencia directa en cuanto a su procesamiento o ejecución. Las que están en el ámbito del INRA corresponde a aspectos sobre lo que el Instituto tendría acción directa o puede incidir en su procesamiento y/o ejecución.

Conclusión	Recomendación
<b>9.1 Legal Normativo General</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La normativa referida al uso de suelo, tierras y medio ambiente no se encuentra actualizada con relación a la Constitución Política del Estado (CPE) y la Ley 300 de la Madre Tierra.</li> <li>2. El parámetro para definir las superficies para la actividad ganadera está definida por la DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA (Carga Animal) de la Ley 3545 modificatoria de la Ley 1715, y normado en Art. 167.II del Reglamento de la Ley. Se aplica, de manera general a nivel de todo el territorio nacional, el parámetro de carga animal de “5 hectáreas por cabeza de ganado mayor” y diez (10) cabezas de ganado menor – especies de caprinos y ovinos – que equivalen a una (1) cabeza de ganado mayor. Esta aproximación agraria no establece definiciones para otros tipos de producción animal como por ejemplo la porcinocultura, avicultura y apicultura. Este enfoque, además, no discrimina ni el ámbito geográfico ni las características ecológicas en el que están localizados los predios. El INRA aplica este parámetro para verificar la FES en todo el país. Cabe señalar que la Disposición Transitoria Séptima que “la relación de 5 hectáreas por cabeza de ganado mayor se tomará en cuenta en tanto se apruebe una ley que “establezca parámetros de carga animal en todo el país”.</li> <li>3. Se reconoce que la consulta efectuada a propósito de la construcción de la carretera a través del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es necesario actualizar, articular y adecuar el marco legal vigente a los mandatos establecidos en la Constitución Política del Estado y a la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para “Vivir Bien”: 1) Ley Forestal N° 1700; 2) Ley de Aguas en vigencia desde 1906; 3). Ley INRA No. 1715 (modificada por la Ley 3545); 4) Decreto Ley N° 12301 de 14 de marzo de 1975, Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca.</li> <li>2. Dar cumplimiento al mandato establecido en la DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA (Carga Animal) de la Ley 3545 modificatoria de la Ley 1715, que señala que la relación de 5 hectáreas por cabeza de ganado mayor se tomará en cuenta en tanto se apruebe una ley que “establezca parámetros de carga animal en todo el país”. En esta revisión, para determinar la carga animal por hectárea, se debe considerar las zonas geográficas, pisos altitudinales así como ecosistemas presentes.</li> <li>3. Promover la revisión, discusión y aprobación del anteproyecto de la “Ley de Consulta Previa, Libre e Informada” que fuese elaborado en el 2014, dado que se ha reconocido que la Consulta Previa, Libre e Informada constituye un mecanismo</li> </ol>

Conclusión	Recomendación
<b>9.1 Legal Normativo General</b>	
<p>entre 2011 y 2014, se constituyó en un mecanismo idóneo de reivindicación de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígenas.. La CPE (2008) en el art. 30.II.15 reconoce el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a ser consultados, el 403.I establece la consulta previa e informada; en lo sustancial, recoge los conceptos básicos del convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas. Sin embargo, luego de evaluar la experiencia, se destacó la pertinencia de contar con una “Ley de Consulta Previa, Libre e Informada”.</p> <p>4. El sector agropecuario produce impactos ambientales que no están debidamente reglamentados ni regulados por la normativa ambiental en Bolivia. Existen impactos ambientales que se derivan de la práctica agropecuaria que no están regulados tales como los asociados con la emisión de CO<sup>2</sup> por la ganadería, disposición de residuos líquidos y sólidos producto de la crianza de ganado mayor y menor, uso y vertimiento de agro químicos, pesticidas y otros desechos tóxicos.</p> <p>5. El artículo 35 del Reglamento de la Ley Forestal, establece que las servidumbres ecológicas son limitaciones legales a los derechos de uso y aprovechamiento impuestas sobre una propiedad, en razón de la conservación y sostenibilidad de los recursos naturales renovables. Los parámetros de determinación de las servidumbres ecológicas se aplican de manera general para las distintas macro regiones y ecosistemas del país, sin tomar en cuenta que algunos ecosistemas presentan una mayor fragilidad y necesitan de una adecuación en la aplicación de estos parámetros.</p> <p>6. Según el artículo 41 de la Ley N° 1715 (modificada por la Ley 3545) la pequeña propiedad es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su familia. Es</p>	<p>idóneo de reivindicación de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígenas, establecidos en la CPE, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y en el Convenio 169 de la OIT.</p> <p>4. Establecer procedimientos que definan la categoría de evaluación de impacto ambiental para las actividades agropecuarias, reconocidas en el artículo 15 del Reglamento para la Prevención y Control Ambiental de la Ley N° 1333 del Medio Ambiente. Una vez que se apruebe la normativa o las directivas, la ficha de verificación de la FES debería incorporar parámetros para realizar el seguimiento de lo que se establezca en dicho instrumento.</p> <p>5. Revisar el alcance del Art. 35 del Reglamento a la Ley Forestal de tal manera que las servidumbres ecológicas estén normadas conforme a la funcionalidad que ofrecen los diferentes pisos ecológicos y ecosistemas del país.</p> <p>6. Revisar el concepto de la pequeña propiedad y sus alcances, bajo la consideración de que varias tienen una elevada capacidad productiva que va más allá de las necesidades de subsistencia del titular y su familia. Los excedentes productivos que genera, por lo general están destinados a los mercados locales, nacional, y en algunos casos a la exportación de los productos.</p> <p>7. Revisar el alcance de la determinación de superficies para la</p>

Conclusión	Recomendación
<b>9.1 Legal Normativo General</b>	
<p>indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable. La pequeña propiedad está exenta del pago de impuestos. Sin embargo, en la realidad, existe la tendencia en las pequeñas propiedades de potenciar su capacidad de producción que va más allá del criterio de subsistencia definido en la norma, cuyos excedentes están destinados al mercado nacional, y en algunos casos a la exportación.</p> <p>7. La política de ampliación de la frontera agropecuaria, promovida por el Gobierno, no cuenta con un análisis que permita dimensionar el alcance de los beneficios para la economía nacional, las externalidades positivas y negativas en los ambiental y social, y las inversiones que debería realizar el Estado para la implementación de la política.</p> <p>8. En el departamento de Santa Cruz, según el PLUS (1995), existen 3.070.000 ha de tierras con vocación de uso agropecuario intensivo y 7.385.258 ha con vocación agropecuaria extensiva. Sin políticas e inversiones adecuadas es imposible habilitar adecuadamente estas tierras.</p>	<p>actividad ganadera establecida en la Ley la Reforma Agraria de 1953. Ampliar el alcance de la normativa de reclasificación de la propiedad agraria y ganadera no únicamente en función a la cantidad de hectáreas, sino también en función de la intensificación del uso y capacidad de producción, así como de los ecosistemas que se localizan en los predios y las funciones ecológicas asociadas.</p> <p>8. Analizar el alcance y los potenciales impactos – positivos y negativos- de la política de ampliación de la frontera agropecuaria y su incidencia ambiental, económica y social. El Estado debería promover políticas de recuperación de tierras y de aumento de la productividad agropecuaria por unidad de superficie, bajo el supuesto que es posible producir más utilizando tecnologías apropiadas sin tener que expandir la frontera agropecuaria.</p>

Conclusión	Recomendación
<b>9.2 Legal Normativo en el Ámbito del INRA</b>	
<p>1. La verificación de la Función Económica Social (FES) privilegia la actividad agraria y ganadera, sin considerar los otros usos establecidos en la Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Art. 2 II y</p>	<p>1. En los procesos de verificación de la Función Económica Social (FES) se deben incorporar los otros usos establecidos en el artículo 2 incisos II y VIII de la Ley N° 1715 y su Reglamento. Establecer parámetros e indicadores específicos que permitan evaluar y validar actividades de carácter productivo, los ecosistemas y las funciones</p>

Conclusión	Recomendación
<b>9.2 Legal Normativo en el Ámbito del INRA</b>	
<p>VIII) y su Reglamento -Art. 156, 166 y 170-, tales como el aprovechamiento forestal, la conservación y protección de la biodiversidad, el eco turismo y la investigación, conforme a su capacidad de uso mayor; tampoco consideran otras actividades productivas como la apicultura, meliponicultura, fruticultura, plantaciones de café, cacao, piscicultura, etc.; tampoco considera los ecosistemas y las funciones asociadas presentes en esos territorios.</p> <p>2. La ficha de verificación del cumplimiento de la FES no discrimina / identifica los sistemas de vida y las eco regiones vulnerables al cambio climático. Tampoco contempla los criterios y principios ambientales de la Ley N° 300 de la Madre Tierra.</p> <p>3. La Función Social (FS) reconocida en la CPE (Art. 397:II), definida como el aprovechamiento sustentable de la tierra que constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares, a criterio de organizaciones campesinas, esta definición restringe las posibilidades de desarrollo productivo de las Tierras Comunitarias de Origen y de las comunidades campesinas.</p> <p>4. La Función Social desde el INRA es interpretado y transmitido a los sectores beneficiarios como “estar o trabajar la tierra”, lo cual deriva en confusiones entre lo que significa la función social para las comunidades de acuerdo a sus usos y</p>	<p>asociadas presentes en esos territorios.</p> <p>2. En la revisión y actualización de los instrumentos de verificación de la FES y FS se debe incorporar criterios ambientales y algunos de los principios establecidos en el artículo 4 de la Ley de la Madre Tierra, tales como el precautorio, el de integralidad y el de regeneración de la Madre Tierra. Este enfoque permitirá que la verificación se haga desde lo ecológico, económico y social. La revisión, además, deberá tener en cuenta los sistemas de vida y las eco regiones vulnerables al cambio climático.</p> <p>3. La actualización normativa de la FS debe incorporar a los usos y aprovechamiento que realizan los pueblos indígenas sobre los bosques dentro de las TIOC.</p> <p>4. Se deben desarrollar los criterios e indicadores para la verificación de la Función Social incorporando la dimensión de género e interculturalidad y de acuerdo a la diversidad de realidades agrarias del país.</p> <p>5. La verificación de la FES debería ser revisada bajo el nuevo marco normativo nacional, creando un sistema de incentivos a las buenas prácticas productivas y la implementación del Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentables de los Bosques y la Madre Tierra</p> <p>6. Se sugiere analizar el alcance y realizar las adecuaciones que se consideren pertinentes para que la verificación de la FS esté relacionada con las posibilidades de desarrollo productivo en las Tierras Comunitarias de Origen y de las comunidades campesinas, enfoque demandado por organizaciones campesinas e indígenas.</p> <p>7. Definir con mayor claridad el alcance del cumplimiento de la Función Social (FS), ya que en la verificación de la FS en campo no se toman en cuenta las normas propias de las comunidades o sus usos y costumbres, como lo establecido en el artículo 397</p>

Conclusión	Recomendación
<b>9.2 Legal Normativo en el Ámbito del INRA</b>	
costumbres, y lo que entiende el INRA de acuerdo a sus metas y atribuciones.	inc. II de la CPE.

Conclusión	Recomendación
<b>9.3 Salvaguardas BID y la normativa nacional</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Constitución Política del Estado, así como otros marcos normativos, constituyen un gran avance en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, desde la ciudadanía étnica hasta sus derechos culturales y territoriales.</li> <li>2. El marco normativo ambiental y el que corresponde a los derechos de los pueblos indígenas son equivalentes a las salvaguardas previstas con la Política OP – 703 y la OP –765, con excepción de la “consulta previa libre informada”. Cabe señalar que tanto en el análisis de equivalencia de las directrices de transversalidad ambiental como en el análisis de las salvaguardias ambientales, se evidenció que es necesario actualizar el marco jurídico boliviano para que esté acorde a lo establecido en la Constitución Política del Estado y en la Ley N° 300 de la Madre Tierra.</li> <li>3. La OP 710 relativa a Reasentamientos Involuntarios fue analizada ante la eventualidad que pudiesen ocurrir como una medida de resolución de conflictos. La normativa boliviana no contempla el tema en forma taxativa, tampoco cuenta con una política o norma para atender procesos que implique reasentamientos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En vista de que no existe un protocolo o normativa específica que regule la “Consulta Previa, Libre e Informada”, de ser necesario, deberán activarse las salvaguardas OP 703 y OP 765 en lo que corresponda, teniendo en cuenta el alcance las Leyes No. 341 y 3545 y su correspondiente reglamento.</li> <li>2. La OP 765 del BID señala que se deben fortalecer los procesos de consulta, la formulación de acuerdos en base al consentimiento de los pueblos indígenas en cuyos territorios se implementen medidas legislativas y/o administrativas. Al no existir un protocolo o normativa específica que regule la “Consulta Previa, Libre e Informada” conforme a lo especificado en la OP 765 y en la CPE, de ser necesario, deberán activarse las salvaguardas OP 703 y OP 765 en lo que corresponda teniendo en cuenta el alcance las Leyes No. 341 y 3545 y su correspondiente reglamento.</li> <li>3. En lo referido a reasentamientos en caso de ser requerido,</li> </ol>

Conclusión	Recomendación
<b>9.3 Salvaguardas BID y la normativa nacional</b>	
de grupos humanos. Es necesario tener en cuenta que el Art. 57 de la CPE establece que en caso de expropiación se procederá a una indemnización justa, figura que también está contenida en el Art. 401, sin embargo no existe un protocolo específico que oriente su aplicación para casos que se pudiesen presentar en el caso de saneamiento y titulación de tierras	deberá aplicarse la OP 710 relativa a Reasentamientos Involuntarios. En lo que corresponda, deberá observarse el Art. 57 de la CPE que establece que en caso de expropiación se procederá a una indemnización justa, figura que también está contenida en el Art. 401.

Conclusión	Recomendación
<b>9.4 Institucional en el Ámbito General</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El establecimiento de áreas Protegidas en Tierras de Propiedad Privada (RPPN) constituye una opción para complementar los espacios de conservación y protección de la biodiversidad y funciones ecosistémicas. Estas áreas pueden constituirse en zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas nacionales, departamentales o municipales, o formar parte de corredores biológicos. Esta figura, definida en el artículo 12 de la Ley Forestal N° 1700 y normada en el Art. 41 de su reglamento, está invisibilizada en los procesos de verificación de la FES.</li> <li>2. El artículo 2 de la Ley N° 1715 del INRA determina como parte de la FES los otros usos como ser forestales, protección y conservación de la Biodiversidad, eco turismo y la investigación. Las autorizaciones, planes de manejo y otros instrumentos técnicos que se requieren para estas actividades conllevan un prolongado proceso de trámite, lo que desmotiva a los propietarios de los predios sea individual, colectivo o comunal, en optar por la realización de estos usos que permiten el manejo sustentable de la tierra según el mandato constitucional de la</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que la ABT promueva la creación de las RPPM y agilice la aprobación de este instrumento importante para incorporar en las iniciativas para la conservación de bosques y las funciones ambientales en predios privados.</li> <li>2. La FES debe constituirse en un instrumento que facilite el establecimiento de Reservas Privadas de Patrimonio Natural (RPPN) regulado en la Ley N° 1700 Forestal, cuando los propietarios deseen conservar bosques dentro de sus predios.</li> <li>3. Los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT) deben considerarse al momento de llevar adelante los procesos de saneamiento en los municipios. Esta coordinación también facilitará la gestión de las tierras fiscales No Disponibles, toda vez que los municipios en los PMOT identifican a nivel de detalle</li> </ol>

Conclusión	Recomendación
<b>9.4 Institucional en el Ámbito General</b>	
<p>FES.</p> <p>3. La dificultad de los trámites de aprobación de los PMOT no facilita el ordenamiento territorial que deben hacer los municipios, en el marco de sus competencias exclusivas. Dificultad que impide que se tenga en cuenta los PMOT en las etapas de saneamiento, lo que incide en que los municipios puedan planificar el establecimiento de áreas conservación o protección. Además en los procesos de saneamiento de tierras no se están observando las herramientas y normativas de uso de suelo y ordenamiento territorial existentes como lo son los PLUS y los PMOT.</p> <p>4. El Catastro Rural (CR) constituye un registro administrativo bajo responsabilidad del Estado que contiene información sobre elementos físicos, sociales, económicos, legales, culturales y humanos que conforman un territorio. Es una herramienta integradora de información espacial-alfanumérica de uso multifinalitario de utilidad para la planificación, administración del territorio y toma de decisiones sea ya a nivel estatal como municipal. El CR no integra la información que genera el INRA con la de entidades como el ABT, el MMAyA y el VT que tienen competencias específicas en temas ambientales o de gestión del territorio. Esta entidades, al igual que el INRA, procesan una importante base de datos resultado de los procesos que están bajo su responsabilidad.</p> <p>5. El Tribunal Agroambiental y los Juzgados Agroambientales imparten justicia especializada en materia agraria, forestal, pecuaria, ambiental, aguas y biodiversidad, sobre la base de los principios de función social, integralidad, inmediatez, sustentabilidad, e interculturalidad, comprometidos con la protección de los derechos de las bolivianas, los bolivianos y de la madre tierra, a</p>	<p>cuáles son las áreas de su jurisdicción que cuentan con un alto valor hídrico, de biodiversidad, turismo, potencial de áreas protegidas municipales, entre otros más.</p> <p>4. Agilizar los trámites ante la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas (DGBAP), el Ministerio de Culturas y Turismo y la ABT, para obtener las debidas autorizaciones que permitan aplicar los otros usos de las FES establecidas en el artículo 2 de la Ley N° 1715.</p> <p>5. Establecer el Sistema Nacional de Catastro Ambiental Rural (CAR), como un sistema accesible a través de una plataforma tecnológica, que articule en una sola plataforma, información referida a los diferentes regímenes de propiedad, el uso de suelo, condiciones ambientales, sociales y el aprovechamiento actual, cuyo procesamiento contribuya a la planeación y ejecución de políticas que promuevan el desarrollo sustentable, con certeza jurídica. El propósito general es contribuir al diseño e implementación de políticas públicas más integrales, transversales y efectivas que puedan estimular y apoyar las dinámicas territoriales rurales que lleven al crecimiento económico, reducción de la pobreza, una mayor igualdad y una apropiada gobernanza medioambiental.</p> <p>6. Fortalecer y capacitar al tribunal agro ambiental para el desarrollo de sus actividades con el propósito de agilizar la resolución de conflictos, así como potenciar la capacidad del</p>



Conclusión	Recomendación
<b>9.4 Institucional en el Ámbito General</b>	
través de la vigencia plena e irrestricta de la Constitución Política del Estado y las Leyes vigentes. Ejerce sus funciones de manera conjunta con la Jurisdicción Ordinaria, Especializada e Indígena Originaria Campesina	personal de dicha entidad mediante la capacitación de su personal en temas ambientales.

Conclusión	Recomendación
<b>9.5 Institucional en el Ámbito del INRA</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El INRA no cuenta con un unidad de gestión y análisis de información geoestadística, que tenga la capacidad de generar reportes cualitativos y cuantitativos de los procesos de saneamiento, los que pudiesen ser correlacionados con los procesos de deforestación, los derechos otorgados por otros órganos sectoriales como la ABT, SERNAP, Minería y Energía, Gobernaciones y Municipios. La información generada contribuiría a orientar las políticas de la institución.</li> <li>2. La articulación interinstitucional, establecida en la Ley y estipulada en el Manual de Organización y Funciones del INRA, se cumple de manera marginal y no orgánica. Los niveles de coordinación del INRA con otras entidades son insuficientes, en especial en lo relacionado con temas ambientales.</li> <li>3. El INRA no mantiene una coordinación interinstitucional activa con los municipios para considerar los PMOT en los procesos de saneamiento, lo que incide en la capacidad de los municipios al momento de establecer áreas</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estructurar en el INRA la unidad de gestión y análisis de información geoestadística, que tenga la capacidad de generar reportes cualitativos y cuantitativos de los procesos de saneamiento correlacionados a los procesos de deforestación y las políticas públicas, los derechos otorgados por otros órganos sectoriales como la ABT, SERNAP, Minería y Energía, Gobernaciones, Municipios, que permitan orientar las políticas de la institución, además de generar y compartir información en el marco de protocolos aprobados por la DGGYDF y la ABT. El INRA debería concebir su base de datos, como un insumo para la generación de estadísticas multi-temáticas, que contribuyan a la definición de políticas públicas en su campo de especialización.</li> <li>2. Se debe mejorar los flujos de información y la coordinación interinstitucional del INRA con los demás actores involucrados en los procesos de saneamiento: ABT, Gobernaciones, Municipios, SERNAP, otros. También el INRA debe realizar un cruzamiento de información</li> </ol>

Conclusión	Recomendación
<b>9.5 Institucional en el Ámbito del INRA</b>	
<p>conservación o protección.</p> <p>4. La Unidad de Comunicación y Género cumple principalmente tareas referidas a la comunicación. El tema de género no tiene un apropiado peso en los procesos institucionales, consecuentemente en el proceso agrario. La Unidad no cuenta con los cuadros técnicos requeridos lo que incide en el grado de atención a las personas beneficiarias y en la adecuada socialización de la información sobre el proceso de saneamiento.</p> <p>5. La Unidad de Conciliación de Conflictos, en la sede central está integrada por dos funcionarios y a nivel departamental por un funcionario, quienes por su larga vinculación laboral dentro de la institución han adquirido en la práctica experiencia en procedimientos para tratar los conflictos. La sobrecarga de tareas, sumado a una falta de programas de capacitación, contribuyen a que procesos de dotación y saneamiento de tierras no se concreten como fuese deseable, en particular en zonas en las que los contextos socioculturales y ambientales definen las características de los conflictos y el tipo de expectativas de acceso a la tierra.</p> <p>6. La Unidad de Transparencia tiene como función principal la prevención y lucha contra la Corrupción. La integran un funcionario declarado en comisión, una estudiante - pasante y el encargado para atender las denuncias de las nueve direcciones departamentales y de la oficina nacional del INRA. Por Reglamento Interno la Unidad debe estar conformada por al menos 5 funcionarios.</p> <p>7. En el campo ambiental / manejo de recursos naturales no se ha evidenciado la existencia de personal o una unidad que tenga responsabilidad de esos</p>	<p>con la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT) para conocer las áreas en donde se están desarrollando experiencias de manejo integral y sustentable de bosques, adscritas o en proceso de adscripción al Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación de Bolivia.</p> <p>3. Es importante establecer un sistema interinstitucional de monitoreo ambiental, que permita procesar y consolidar información específica sobre derechos propietarios de la tierra, monitoreo de la deforestación, cambio de uso de la tierra, sostenibilidad de los sistemas productivos, ordenamiento territorial; que además encare la difusión de información procesada y analizada para la toma de decisiones.</p> <p>4. Es necesario fortalecer las unidades de Comunicación y Género, Conciliación de Conflictos y Transparencia dotándolos de personal y el presupuesto necesario. En cada una de ellas debería integrarse cuando menos un especialista.</p> <p>5. El INRA debe contar con al menos dos especialistas en temas ambientales o manejo de recursos naturales que apoyen los procesos de saneamiento y titulación o coordinen la revisión de los instrumentos internos en temas relativos al ambiente y manejo de recursos naturales. Tendrán, entre otras responsabilidades, procurar que el INRA cuente con información sobre el estado (ambiental) de la tierra en el marco del proceso de saneamiento y titulación: si estaba forestada, degradada o no degradada, etc.</p>

Conclusión	Recomendación
<b>9.5 Institucional en el Ámbito del INRA</b>	
<p>temas. El INRA no ha incorporado en su personal profesionales que tengan el perfil o la experiencia en la gestión y manejo de recursos naturales. Esta ausencia hace que temas ambientales relevantes tiendan a pasar desapercibidos durante los procesos de verificación de la FES o FS.</p> <p>8. Ausencia de los enfoques intercultural y de género en la institucionalidad del INRA, considerando que su estructura organizacional y funcional contempla el constante relacionamiento con otras instituciones vinculadas, con organizaciones sociales y gremios de productores agropecuarios; así como hombres y mujeres beneficiarios del proceso de saneamiento y titulación.</p>	<p>6. Desarrollar capacidades institucionales a través de la incorporación efectiva de los enfoques intercultural y de género en la estructura y funciones del INRA como política institucional, que contribuya a potenciar los impactos sociales y ambientales positivos del Programa y a reducir los impactos negativos.</p> <p>7. Posicionar al INRA como una institución eficiente, incluyente y sólida, a través de la consolidación de una estrategia de comunicación con enfoque intercultural y de género, que permita ampliar y mejorar la difusión y socialización de información del proceso de saneamiento y titulación, la consulta pública y la coordinación interinstitucional</p>

Conclusión	Recomendación
<b>9.6 En lo Social</b>	
<p>1. En tierras altas, el principal problema es el minifundio ya que contribuye a la precarización en el campo y al incremento de la migración hacia áreas urbanas o periurbanas. La fragmentación contribuye a profundizar la brecha de desigualdad social y económica en el país, en mucho asociada con la extrema pobreza.</p> <p>2. La garantía de la “integralidad” del territorio indígena, que si bien está estipulado en la Constitución y en las salvaguardas del BID, en la práctica no es real. En este punto, el proceso de saneamiento fue un proceso “al revés”, porque empezó consolidando la propiedad de los terceros –a partir de la verificación de la FES- y los espacios sin comunidades, y después avanzó con el territorio del pueblo demandante. Con este</p>	<p>1. Considerando la superficie que queda por sanear en el país, es pertinente realizar estudios estratégicos posteriores a la culminación del saneamiento, con la finalidad de delinear políticas públicas dirigidas a brindar soluciones estructurales a la fragmentación de la pequeña propiedad y al minifundio, que permitan la viabilidad productiva ambiental de este tipo de predios.</p> <p>2. En el caso de las TIOCs se requiere realizar un estudio</p>

Conclusión	Recomendación
<b>9.6 En lo Social</b>	
<p>procedimiento técnico-jurídico, la posibilidad de la autonomía indígena uno de cuyos requisitos es la continuidad territorial, queda imposibilitada.</p> <p>3. Entre los años 2005 y 2011 se ha dado un incremento acelerado en el saneamiento y titulación de TCOs, sin embargo aún queda pendiente la consolidación de varios territorios en tierras bajas, tales como los del Pueblo Weenaheyk, del Pueblo Guaraní y del Pueblo Ayoreo. Sin embargo, no solo se trata de concluir el proceso de saneamiento en estos territorios, sino en re-plantear la metodología para este tipo de tenencia, puesto que la aproximación actual invisibiliza el componente cultural y ambiental, evidenciados en aspectos como la fragmentación del territorio y la profundización de los conflictos por el control territorial.</p> <p>4. A partir del año 2006 tras la promulgación de la Ley 3545 se ha dado un incremento en la titulación a favor de las mujeres sobre todo en pequeñas propiedades; mientras que en propiedades colectivas esta seguridad jurídica no es evidente, dado que en las comunidades priman los usos y costumbres en la distribución y acceso a la tierra donde las mujeres continúan ocupando un lugar marginal. Otro tema evidente, es la participación marginal de las mujeres dentro del proceso agrario, puesto que ni la institucionalidad del INRA ni las organizaciones sociales, han contribuido a visibilizar y fomentar una participación inclusiva en la toma de decisiones.</p> <p>5. Los conflictos por el control territorial y el acceso a la tierra, tiene relación con reconfiguraciones territoriales históricas. El proceso de saneamiento, como evento contemporáneo, se ha visto inmerso en conflictos específicos como la sobreposición de derechos, el avasallamiento y los conflictos interétnicos. En este contexto, el procedimiento del INRA para solucionar los conflictos se circunscribe al mecanismo de la conciliación, que más allá de resolver el problema, en ocasiones ha profundizado la brecha debido a los prejuicios entre los actores: comunidades campesinas, indígenas,</p>	<p>estratégico que permita comprender la situación actual de las mismas, en lo referente a si las necesidades de uso espacial de los pueblos indígenas que las habitan han sido satisfechas para permitir la reproducción socio cultural y económico productiva. Aspectos que permitan el desarrollo de políticas públicas dirigidas a minimizar o en su caso resolver la fragmentación y la discontinuidad territorial en las TIOCs.</p> <p>3. Identificar la demanda remanente en TIOCs y generar mecanismos que garanticen la continuidad territorial a partir de la reactivación del Consejo Interinstitucional de Tierras Comunitarias de Origen, que conduzca a concluir el proceso de saneamiento en TIOCs con demanda remanente, a partir de acuerdos alcanzados en los Consejos Interinstitucionales de Tierras Comunitarias de Origen (CITCO).</p> <p>4. Se deben generar mecanismos desde el Estado que permitan el análisis y el debate sobre las condiciones de marginalidad de las mujeres rurales no solo por la aplicación de las normas comunitarias, sino también por las mismas acciones desde las instancias estatales. Asimismo se debe discutir sobre las contradicciones entre el derecho positivo y el derecho consuetudinario para encontrar una alternativa que garantice la distribución equitativa de la tierra entre mujeres y hombres en propiedades colectivas. Desde el INRA específicamente, se</p>

Conclusión	Recomendación
<b>9.6 En lo Social</b>	
<p>interculturales y sector empresarial.</p> <p>6. La vulnerabilidad de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos que a pesar de haber consolidado grandes extensiones de territorio a su favor, no cuentan con los recursos ni las capacidades necesarias para la gestión y resguardo de los mismos, debido a una serie de factores tales como: la ocupación marginal del territorio, la debilidad organizativa, la poca o nula representación política y las presiones ejercidas sobre su territorio por parte de actores económicos interesados en los recursos naturales que en ellos existen.</p> <p>7. Los pueblos y comunidades indígenas, campesinas e interculturales, y dentro de ellos las mujeres rurales, están más expuestos a una mayor vulnerabilidad social asociados con limitaciones en el acceso a los servicios básicos, pobreza extrema, migración temporal o permanente, precarización laboral, marginalidad, degradación de la unidad colectiva y riesgos sobre la salud humana.</p> <p>8. Si bien existen avances en términos de visibilización de las mujeres en escenarios políticos o dentro de las organizaciones sociales su participación sigue siendo marginal, consecuencia de las lógicas patriarcales que predominan al interior de sus comunidades y familias. En términos cuantitativos las organizaciones sociales de representación continúan como espacios preponderantemente masculinos, por lo que la participación de la mujer es aun limitada.</p> <p>9. Las poblaciones indígenas del país tienen cultura propia y practican formas particulares de resolución de conflictos, que suponen abordar los momentos de tensión con una dinámica especial y resolverlos desde una lógica propia. Aunque el Estado boliviano reconoce en la Constitución Política el derecho de las mismas a aplicar sus propios modos, en la práctica los desconoce y nos los emplea. Lo que refleja la falta de experiencia de las instituciones del Estado para tratar de resolver</p>	<p>debe generar mecanismos de participación incluyente de las mujeres rurales dentro del proceso agrario, tales como la visibilización de los roles y funciones que cumplen en la comunidad y la importancia de su participación en la toma de decisiones respecto al acceso y uso de la tierra.</p> <p>5. Elaborar y apoyar la elaboración de PGTIs de pueblos indígenas seleccionados bajo criterios de vulnerabilidad, por ser grupos minoritarios y con un territorio altamente fragmentado, y de alta vulnerabilidad, por encontrarse amenazados física y culturalmente. Seis pueblos corresponden al criterio de vulnerabilidad: Canichana, Itonama, Joaquiniano, Guarayo, Guaraní-Takovo Mora y Weenhayek; y dos corresponden al criterio de alta vulnerabilidad: Uru Chipaya y Araona</p> <p>6. Desde el Estado y especialmente desde el INRA como brazo ejecutor del procesos de saneamiento, es preciso incorporar y ejecutar programas de sensibilización sobre el tema género en cada etapa del proceso de saneamiento. Para eliminar la preponderancia de las opiniones de los hombres por encima de las mujeres, es importante trabajar por separado con mujeres y hombres a fin de incentivar la expresión de las opiniones, necesidades, expectativas de las mujeres respecto al acceso y uso de la tierra.</p> <p>7. Desarrollar y aplicar Protocolos culturalmente adecuados a</p>

Conclusión	Recomendación
<b>9.6 En lo Social</b>	
<p>conflictos en el ámbito rural particularmente visibles en la temática tierra, territorio, recursos naturales.</p>	<p>la diversidad cultural del país, que incorporen la dimensión de género, interculturalidad y derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, que guíen el accionar del personal técnico legal en el proceso de saneamiento.</p> <p>8. Desarrollar capacidades institucionales a través de la incorporación efectiva de los enfoques intercultural y de género en la estructura y funciones del INRA como política institucional, que contribuya a potenciar los impactos sociales y ambientales positivos del Programa y a reducir los impactos negativos. Deberá contribuir a potenciar la participación de las mujeres dentro del proceso agrario dirigida a mitigar el impacto negativo de la pervivencia de la desigualdad en el acceso de las mujeres a la tierra.</p> <p>9. En los procesos de socialización, los técnicos encargados del mismo deben utilizar presentaciones (power point y otros) estandarizados e institucionales, con los recaudos de los puntos anteriores; con la finalidad de que los mismos reflejen el mensaje y contenidos únicos y no de acuerdo al criterio de los encargados de la socialización.</p> <p>10. Capacitar al personal del INRA en la resolución intercultural de conflictos, fortaleciendo la Unidad de Gestión de</p>

Conclusión	Recomendación
<b>9.6 En lo Social</b>	
	Conflictos y conformando brigadas de resolución de conflictos

Conclusión	Recomendación
<b>9.7 En lo Ambiental</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El proceso de saneamiento en la práctica puede estar conduciendo a una mayor deforestación y degradación de tierras y ecosistemas. En un ejercicio de correlación entre los predios titulados y deforestación registrada entre los años 2012 y 2013 para el departamento de Santa Cruz, se evidenció que existe correspondencia entre la legalización de los predios y el incremento de la pérdida de cobertura vegetal. Este incremento de la pérdida estaría asociado con la aproximación agrarista que se tiene en la verificación de la FES.</li> <li>2. El análisis de la deforestación en el departamento de Santa Cruz muestra que la tendencia actual de ampliación de la frontera agrícola es de carácter exponencial. De 1990 al 2000 se han deforestado 1.430.528 ha, de 2000 al 2010 la superficie fue de 1.907.049 ha, solo en el período de 2010 al 2013 se deforestaron 906.427 hectáreas, si la tendencia actual continua para el período 2013 al 2025 podríamos llegar a 2.922.264 hectáreas deforestadas. Estudios han demostrado que la ganadería, en los años recientes, es la que ha causado el mayor impacto en los bosques de las tierras bajas.</li> <li>3. La fragmentación del paisaje y afectación a los corredores biológicos, es consecuencia de la presión permanente de la ampliación de la frontera agropecuaria y el desarrollo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El INRA debería revisar la clasificación de uso en general y ganadero específicamente en áreas de vocación forestal, dado que esta es la principal causa de la deforestación actualmente en el Departamento de Santa Cruz. Necesario articular con la Ley N° 2553 del 2003 PLUS-SCZ.</li> <li>2. Reconducir los frentes de deforestación en el departamento de Santa Cruz y ajustarlos a la normativa del PLUS. Las tendencias actuales de deforestación de bosque Amazónico, Chiquitano y de Pantanal podrían tener consecuencias ambientales indeseables por la alteración de los ciclos hidrológicos.</li> <li>3. Los procesos de ampliación de la frontera agrícola que se planifiquen deben cumplir estrictamente con las normas legales con el propósito de asegurar la conservación de los bosques naturales en las áreas de vocación forestal, su aprovechamiento sustentable, así como la conservación y</li> </ol>

Conclusión	Recomendación
<b>9.7 En lo Ambiental</b>	
<p>de infraestructura vial, acciones que aceleran el proceso de conversión de hábitats y el aislamiento creciente de las áreas naturales protegidas. Se pierde la oportunidad de asegurar la conectividad que asegure el sostenimiento de funciones ecológicas y zonas de vida para la biodiversidad.</p> <p>4. Mal manejo de cabeceras de cuenca. La tradicional visión de los bosques como productores de madera y leña ha restringido una apropiada valoración social de los ecosistemas asociados, limitación que ha conducido a acentuar la degradación y pérdida de importantes extensiones de cobertura boscosa. La inadecuada cuantificación y valoración de los servicios ecosistémicos, los ha marginado al momento de tomar de decisiones respecto al ordenamiento, uso y manejo del territorio, las cuencas o los bosques.</p> <p>5. El tipo de ganadería-extensiva aplicada por este sector ha implicado un proceso de mayor ampliación de tierras con pasturas para la cría y engorde de ganado bovino. La incidencia de la ganadería en la deforestación ha aumentado. Además, la carga animal sobre la unidad productiva, en la medida que se incrementa, demanda un mayor uso de recursos tales como agua, espacio para pastoreo, así como genera mayores emisiones que contribuyen al cambio climático.</p> <p>6. La agricultura, además de ser una de las actividades económicas que inserta en los procesos de deforestación, genera impactos sobre la calidad del medio ambiente debido al uso de agentes químicos (fertilizantes, control de plagas) para mejorar la productividad los mismos que tienen efectos sobre la salud tanto humana como de la biodiversidad, contaminan fuentes de agua, generan gases tóxicos y contribuyen a acentuar el efecto invernadero debido a los chaqueos.</p>	<p>recuperación de la flora, fauna y áreas degradadas.</p> <p>4. Evaluar las implicaciones ambientales, sociales y económicas de la potencial expansión la frontera agropecuaria más allá de las tendencias actuales y las capacidades naturales del territorio. La expansión puede ser contraproducente a mediano y largo plazo, ya que los riesgos ambientales asociados al cambio de cobertura y uso de la tierra pueden ser mayores a los ingresos que puede percibir el estado por los excedentes económicos de la actividad productiva.</p> <p>5. El INRA debe establecer mecanismos seguros y confiables de transferencia de información sobre las tierras fiscales no disponibles que resultasen de los saneamientos, para que los distintos niveles de gobierno, en el marco de sus competencias exclusivas, puedan actuar sobre la conservación y protección de las funciones ambientales en estas tierras, haciendo uso de las herramientas de planificación y ordenamiento del territorio existentes como son el Plan de Uso de Suelo (PLUS) y Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT).</p> <p>6. La creación de las RPPM constituyen un mecanismo para ampliar los corredores ecológicos y proteger áreas sensibles que contienen importantes funciones ambientales (Ref. Recomendación 1 de: Institucional en el Ámbito General).</p>



## 9.8 Recomendaciones a Nivel Estratégico

1. El Instituto Nacional de Reforma Agraria, como heredero del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización, constituye la memoria histórica nacional del proceso agrario. Genera almacena y resguarda información de orden estratégico para la planificación del desarrollo rural y productivo del país. Es importante, en consecuencia, reflexionar sobre el futuro rol del INRA una vez que haya concluido el proceso de saneamiento y titulación de la tierra.
2. En consideración de su estructura institucional, su presencia nacional, su relación directa con la realidad agraria del país, la experiencia del trabajo en campo y los mecanismos para la recopilación de información, el INRA podría convertirse en un futuro en la entidad articuladora de los procesos de monitoreo sobre el uso sustentable del suelo, en coordinación directa y permanente con las entidades del Estado cuyos mandatos tienen relación con temas sociales, ambientales y de desarrollo rural.
3. La accesibilidad a la información sobre tierras fiscales disponibles y no disponibles que genera la institución no están a libre disposición del público. Si bien de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta debe ser de carácter público; sin embargo por el nivel de sensibilidad asociada al contenido de dicha información, se ha restringido el acceso. Esta política ha derivado a que se interprete que existe un manejo discrecional de la misma, lo que incide en la imagen de la institución. Implica que INRA debe revisar sus estrategias de comunicación y difusión pública sobre el tratamiento de temas sensibles.
4. El esporádico funcionamiento de las Comisiones Agrarias Nacional y Departamentales (Artículo 18-44 de la Ley N° 3545) ha derivado en cuestionamientos de actores sociales con relación a los procesos que desarrolla el INRA. Es recomendable activar esta instancia en el marco de sus mandatos legales.

## 1. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA – REFERIDA

- Aguirre-Torres, Daniela (2013). *Comunidades Interculturales y conflictos interétnicos en el Territorio Takana del departamento de La Paz*. Ensayo sobre Desarrollo Sostenible, interculturalidad y cooperación. Ecuador: FLACSO.
- Aguirre-Torres, Daniela (2015). *Extractivismo y dinámicas identitarias étnicas y de género en Bolivia: El caso del Pueblo Leko de Apolo*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO. Maestría en Ciencias Sociales con mención en Gobernanza Energética. Ecuador.
- Araujo, N., R. Müller, C. Nowicki & L. Ibisch (eds.) 2010. Prioridades de Conservación de la Biodiversidad de Bolivia. SERNAP, FAN, TROPICO, CEP, NORDECO, GEF II, CI, TNC, ECS, Universidad de Eberswalde, Editorial FAN, Santa Cruz, Bolivia. file:///Users/Kalahari/Downloads/1-Analisis\_de\_prioridades\_de\_conservacion.pdf
- Boris Hinojosa et. al, Priorización de las áreas boscosas más importantes para la producción hídrica en el Departamento de Santa Cruz, Bolivia, Fundación Natura Bolivia, 2013.
- Colque, Gonzalo y Floriana Soria Galvarro (2014). *Inclusión en contextos de exclusión. Acceso de las mujeres campesinas e indígenas a la tierra*. La Paz: TIERRA.
- Colque, Gonzalo; Efraín Tinta y Esteban Sanjinés (2016). *Segunda Reforma Agraria. Una historia que incomoda*. La Paz: TIERRA.
- Colque, Gonzalo; Miguel Urioste y José Luís Eyzaguirre (2015). *Marginalización de la agricultura campesina e indígena: Dinámicas locales, seguridad y soberanía alimentaria*. La Paz: TIERRA.
- Deleuze, Guilles y Félix Guattari (2004). *Mil Mesetas, Capitalismo y esquizofrenia*. España: Pre-textos.
- Diego Pacheco Balanza, Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra, Fundación Universidad de la Cordillera, 2013.
- El Deber (2015). "INRA fija 2016 para acabar saneamiento en Santa Cruz". El Deber, Noviembre 16 2015, Nacional. <http://www.eldeber.com.bo/economia/inra-fija-2016-acabar-saneamiento.html> (visitada diciembre 29 2015).
- El Deber. Noviembre de 2015. INRA fija 2016 para acabar saneamiento en Santa Cruz <http://www.eldeber.com.bo/economia/inra-fija-2016-acabar-saneamiento.html>
- Fundación Tierra (2011). Informe 2010, "Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia" entre la Loma Santa y la Pachamama. La Paz: TIERRA.
- Fundación UNIR (2014). Boletín Trimestral Doce, Año 1 (No. 2) Agosto – Octubre. 2014.
- García, Antonio (1964). "La reforma agraria y el desarrollo social en Bolivia". En *Fondo de Cultura Económica*, N.º 123: 339-387.
- Gómez-García, Gaby (2013). *Avances Logrados por el Instituto de Reforma Agraria en materia de equidad de género*. Documento de Evaluación. La Paz: INRA.

- Guerrero, Andrés (1990). *La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. De sujetos-indios a ciudadanos-étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990*. Quito: CEDIME.
- Haesbaert, Rogelio (2013). "Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad". En *Cultura y Representaciones*, N.º 15: 9-42.
- <http://icees.org.bo/artcolaboracion/Derechos%20de%20los%20Pueblos%20Indigenas.pdf> (visitada diciembre 30 2015).
- <http://pueblosindigenas.bvsp.org.bo/php/level.php?lang=es&component=19&item=2> (visitada diciembre 30 2015)
- JPG Consultoría Perú. 2014. Informe de Diagnóstico y Propuesta de Procedimientos y Modelos de Formalización de Tierras de Comunidades Campesinas y Nativas, Programa de Titulación y Registro de Tierras en el Perú tercera etapa-PTRT3 (pe-l1026), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Ministerio de Agricultura y Riego, Perú.
- Koop, Adalberto (2015). *Las colonias menonitas en Bolivia. Antecedentes, asentamientos y propuestas para un diálogo*. La Paz: TIERRA.
- La Razón (2011). "Tribu Pacahuaras en riesgo de extinción". La Razón, Febrero 21 2011, Sociedad. [http://www.la-razon.com/index.php?url=/sociedad/Tribu-Pacahuaras-riesgo-extincion\\_0\\_1345065511.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/sociedad/Tribu-Pacahuaras-riesgo-extincion_0_1345065511.html) (visitada diciembre 30 2015)
- Lastarria-Cornhiel, Susana (2011). "Las mujeres y el acceso a la tierra comunal en América Latina". En: *Tierra de mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina*, Patricia Costas (Coord): 19-31. La Paz: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.
- LIDEMA (2011). Análisis de la Ley de la Madre Tierra. [www.lidema.org.bo/portal/index.php](http://www.lidema.org.bo/portal/index.php) (visitada febrero 11 2016).
- Mc Neely, J. A et al (2009). [www.millenniumassessment.org](http://www.millenniumassessment.org) (visitada diciembre 30 2015).
- MMAyA. 2015. IV INFORME NACIONAL CONVENIO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA. ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal. <https://www.cbd.int/doc/world/bo/bo-nr-04-es.pdf>
- MRE. 2012. Bolivia en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia. Hyderabad. India (1 al 19 de octubre de 2012). <http://www.cancilleria.gob.bo/sites/default/files/libros/10%20Bolivia%20en%20el%20convenio%20sobre%20diversidad%20biologica.pdf>
- Nina, Patricia (2009). Participación de las mujeres indígena/campesinas en el acceso y tenencia de la tierra en el altiplano boliviano. Un balance inicial. La Paz: Fundación TIERRA.
- Notibolivia Rural (2014). CAO e INRA Firman Convenio para acelerar el proceso de saneamiento. Septiembre 12 2014. [www.notiboliviarrural.com](http://www.notiboliviarrural.com) (visitada en febrero 06 2015).

- Núñez, Ana María (2009). "Nosotras somos de la tierra, de la Pachamama". Estado de situación sobre tierras y mujeres indígenas. La Paz: UNIFEM.
- P.L. Ibisch & N. Araujo, 2003. Conservación Regional y Corredores de Conservación. En: P.L. Ibisch & Mérida (eds.): Biodiversidad: La riqueza de Bolivia. Estado de Conocimiento y Conservación. Ministerio de Desarrollo Sostenible. Editorial FAN, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- P.L. Ibisch & Mérida, 2003. Biodiversidad: La riqueza de Bolivia. Estado de Conocimiento y Conservación. Ministerio de Desarrollo Sostenible. Editorial FAN, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Ramírez Mirtha (2010). Acceso y titularidad de las mujeres a la tierra. Estado de situación actual en Bolivia. La Paz: Coordinadora de la Mujer.
- Robert Müller et. al. 2014. El Contexto de la Deforestación y Degradación de los Bosques en Bolivia. Causa, actores e instituciones, Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR).
- Rojas, Ramiro (2009). *Estado y territorialidad y etnias Andinas. Lucha y pacto en la construcción de la nación boliviana*. La Paz: UMSA-ASDI/SAREC
- Romero, Carlos (2003). "La reforma agraria en las tierras bajas de Bolivia". En *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*, John Vargas (Coord.): 83-126. La Paz: Plural.
- Sanjinés, Esteban (2013). Las condiciones jurídicas de acceso a la tierra para campesinos e indígenas en Bolivia. Fundación Tierra. <http://www.porlatierra.org/docs/Qodr6enB.pdf> (visitada en enero 10 2016).
- SERNAP. Informe sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas UN TRABAJO COMPARTIDO ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y ACTORES SOCIALES DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS. II CONGRESO LATINOAMERICANO DE PARQUES NACIONALES Y OTRAS ÁREAS PROTEGIDAS. BARILOCHE, del 30 de septiembre al 6 de Octubre de 2007. <http://www.bivica.org/upload/sistema-areas-protegidas.pdf>
- Urioste, Miguel (2003). "La reforma agraria abandonada: valles y altiplano". En *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*, John Vargas (Coord.): 19-52. La Paz: Plural.
- Valenzuela, Carlos (2008). Tierra y Territorio en Bolivia. La Paz: CEDIB.
- Varese, Stefano (2005). "Diálogo intercultural. La afirmación de las identidades más allá de las fronteras". En *Conocimiento indígena y globalización*, comp. Ethel Wara Alderete. Quito: Abya-Yala. Pp, 15-52.
- Vargas et. Al, Informe sobre el estado y la calidad de las políticas públicas sobre cambio climático y desarrollo en Bolivia, Plataforma Climática Latinoamericana (PCL), 2013.
- World Development Indicators, 2005.

## Documentos

- Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2006). Política operativa sobre pueblos indígenas y estrategia para el desarrollo indígena. Washintong D. C: BID.
- Constitución Política del Estado. Estado Plurinacional de Bolivia. 2009

Decreto Supremo N.º 727. Cambio de denominación de las Tierras Comunitarias de Origen - TCOs a Territorios Indígenas Originario Campesinos – TIOCs. 6 de diciembre de 2010.

Decreto Supremo N.º 29215. Modificación de la Ley 1715 por la Ley 3545. 2 de agosto de 2007.

Decreto Supremo N.º 2195. Asignación porcentual de la compensación financiera por impactos socio ambientales de la actividad hidrocarburífera en TIOCs. 28 de noviembre de 2014.

Ley Contra el Avasallamiento y Tráfico de Tierras. Ley N.º 477. 30 de diciembre de 2013.

Ley de Derechos de la Madre Tierra. Ley N.º 71. 21 de diciembre de 2010.

Ley de Hidrocarburos. Ley N.º 3058. 18 de mayo de 2005.

Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez”. Ley N.º 031. 19 de julio de 2010.

Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. Ley N.º 300. 25 de octubre de 2012.

Ley de Minería y Metalurgia. Ley N.º 535. 28 de mayo de 2014.

Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Ley N.º 3545. 28 de noviembre de 2006.

Ley de Reforma Agraria. Ley N.º 1715. 18 de octubre de 1996.

INE (2013). Censo Agropecuario 2013.

INE (2012). Censo Poblacional 2012.

INE (2012). Bolivia, características de población y vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. La Paz.

INRA (2015). Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Resultados y perspectivas. Presentación power point. Mayo de 2015. La Paz.

INRA (2011). Manual de Organización y Funciones. Aprobado con Resolución Administrativa 421/2011. La Paz.

INRA (2009). La tierra tiene nombre de mujer. Equidad y género en el proceso de saneamiento de tierras. La Paz: Presencia.

Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (2008). *Ley No 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su Reglamento*.

Viceministerio de Tierras (2008). *La Nueva Política de Tierras*. La Paz.

Viceministerio de Tierras (2010). Atlas de Territorios Indígenas y Originarios de Bolivia. La Paz: VT

#### **Páginas WEB**

[www.apcbolivia.org/org/cidob.aspx](http://www.apcbolivia.org/org/cidob.aspx) (visitada en diciembre 28 2015)

[www.apcbolivia.org/org/cnmciob-bs.aspx](http://www.apcbolivia.org/org/cnmciob-bs.aspx) (visitada en diciembre 28 2015)

[www.apcbolivia.org/org/conamaq.aspx](http://www.apcbolivia.org/org/conamaq.aspx) (visitada en diciembre 28 2015)

[www.apcbolivia.org/org/csutcb.aspx](http://www.apcbolivia.org/org/csutcb.aspx) (visitada en diciembre 28 2015)

[www.cedib.org/wp-content/uploads/2013/08/Tabla-Poblacion-Indigena1.pdf](http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2013/08/Tabla-Poblacion-Indigena1.pdf)

[www.cedib.org/wp.../Tabla-Poblacion-Indigena1.pdf](http://www.cedib.org/wp.../Tabla-Poblacion-Indigena1.pdf). (visitada en febrero 6 2016)

[www.coordinadoradelamujer.org.bo](http://www.coordinadoradelamujer.org.bo) (visitada en enero 04 2016).

[www.defensoria.gob.bo/archivos/informe\\_CARAPARI.pdf](http://www.defensoria.gob.bo/archivos/informe_CARAPARI.pdf) (visitada febrero 12 2016)

[www.defensoria.gob.bo/sp/datos\\_naciones\\_pueblos\\_indigenas.asp](http://www.defensoria.gob.bo/sp/datos_naciones_pueblos_indigenas.asp) (visitada en febrero 6 2016)

[www.erbol.com.bo/noticia/indigenas/01082014/yurakares\\_cedieron\\_la\\_mitad\\_de\\_su\\_territorio\\_pero\\_colonos\\_quieren\\_todo](http://www.erbol.com.bo/noticia/indigenas/01082014/yurakares_cedieron_la_mitad_de_su_territorio_pero_colonos_quieren_todo) (visitada febrero 12 2016)

[www.ftierra.org/index.php?option=com\\_mtree&task=att\\_download&link\\_id=61&cf\\_id=52](http://www.ftierra.org/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=61&cf_id=52) (visitada en diciembre 10 2015)

[www.inra.gob.bo](http://www.inra.gob.bo) (visitada en diciembre 28 2015).

[www.unwomen.org](http://www.unwomen.org) (visitada en enero 10 2016).

## Anexos

### Anexo 1: Entrevistas

#### ENTIDADES DEL ESTADO

##### **Viceministerio de Tierras**

Jhonny Cordero. Viceministro

Amilcar Mamani. Director General de Tierras.

##### **Ministerio de Planificación del Desarrollo**

Ramiro Villastan

##### **Autoridad Boliviana de Control y Fiscalización de Tierras - ABT**

Rolph Koler. Director Nacional. Diciembre de 2015.

Filemon Hinojosa

##### **Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas – DGB**

Fernando Cisneros. Jefe de la Unidad de Recursos Genéticos. Diciembre de 2015.

Miguel Molina. Consultor. Diciembre de 2015.

Tamara Pérez

Enrique Domic

##### **Dirección General de Gestión y Desarrollo Forestal – DGGDF**

Sergio Ledezma. Jefe de la Unidad de Manejo y Conservación de Bosques. Diciembre de 2015.

Ricardo Mosquera

##### **Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz**

Yanderí Kempf. Secretaria de Desarrollo Sostenible. Noviembre de 2015.

José Tarima. Secretaria de Desarrollo Sostenible. Noviembre de 2015.

##### **Gobierno Autónomo Municipal de Camiri**

Franz Valdez. Alcalde Municipal. Noviembre de 2015.

##### **Gobierno Autónomo Municipal de Concepción**

David Mollinedo. Alcalde Municipal. Noviembre de 2015.

##### **Gobierno Autónomo Municipal de San Javier**

Armando Barberí. Alcalde Municipal. Noviembre de 2015.

##### **Gobierno Autónomo Municipal de Pampa Grande**

Alex Banegas. Director de Desarrollo Productivo. Noviembre de 2015.

Elvis Veliz. Técnico Proyecto Tomates. Noviembre de 2015.

Claudio Montaña. Presidente de la Cooperativa de agua Los Negros. Noviembre de 2015.

### **Visita de campo: OTB – Comunidad Santa Rosa de Lima, Pampa Grande**

Flor Ayala. Presidenta de la OTB. Noviembre de 2015.

Diovigilio Ayala. Comunario y ex guardaparte del Parque Amboró. Noviembre de 2015.

### **INRA Nacional**

Alfonso Alvarado. Director de Planificación – INRA Nacional. Noviembre de 2015.

Juan de Dios Fernández. Director General de Planificación

Vivian Algaraz. Técnica de la Dirección Nacional de Distribución de Tierras. Noviembre de 2015

Candy Daza. Directora de Recursos Humanos – INRA Nacional. Noviembre de 2015.

Víctor Espinal. Director Nacional de Distribución de Tierras. Noviembre de 2015.

Miguel Marconi. Responsable de la Unidad de Conflictos – INRA Nacional. Noviembre de 2015.

### **INRA Departamental La Paz**

Rodrigo Montoya. Coordinador de la Unidad de Avocación La Paz. Octubre de 2015.

### **Brigadas de campo:**

#### **Medición Referencial en Munaypata**

Orlando Espejo. Técnico del INRA. Diciembre de 2015.

Jorge Rocha. Técnico del INRA. Diciembre de 2015.

Ismael Muñoz Pinto. Comunario de Munaypata. Diciembre de 2015.

Rosario Dupleich. Ex hacendada de la Comunidad de Munaypata. Diciembre de 2015.

Ángel Pinto. Comunario

Antonio José García. Comunario. Secretario General

Enrique Delgadillo. Comunario

#### **Taller de socialización del saneamiento interno en Nazacara**

Johansen Gómez García. Técnico legal. Diciembre de 2015.

Participación de siete comunidades: Canapata, San Antonio, Jesús de Manquiri, Huallaquiri, Pachamaya, Nazacara y San Andrés de Machaca.

#### **Taller de socialización del proceso de saneamiento en Colquiri**

Carlos Delgadillo. Subcoordinador del Programa de Avocación. Diciembre de 2015.

Eduay Quiróz. Jefe de la Unidad de Saneamiento del Viceministerio de Tierras. Diciembre de 2015.

Participación de cuatro comunidades: de Calalunta, Jampaturi, Mamuta, Colpacota

### **INRA Departamental Santa Cruz**

Verónica Arauz. Unidad de Comunicación. Noviembre de 2015.

Edgar Calamari. Técnico de campo. Noviembre de 2015.

Julian Carlo. Responsable de la Unidad de Catastro. Noviembre de 2015.

Shirley Castillo. Técnico legal de la Unidad de Catastro. Noviembre de 2015.

Juan Carlos Chumacero. Técnico legal de la Unidad de Catastro. Noviembre de 2015.

Ricardo Céspedes. Técnico de campo. Noviembre de 2015.



Cesar Córdoba. Director Departamental del INRA Santa Cruz. Noviembre de 2015.  
Rosa Porcel. Unidad de Comunicación. Noviembre de 2015.  
Jonny Pucari. Responsables de la Unidad de Conflictos. Noviembre de 2015.  
Katia Soliz. Levantamiento de datos. Noviembre de 2015.

#### **Brigadas de campo:**

##### **Verificación de la FES en el Municipio de San Javier**

Liseth Baldivia. Asesora legal del propietario. Noviembre de 2015.  
Fernando Calvo. Propietario de predios ganaderos en San Javier. Noviembre de 2015.  
Mauricio Ohara. Técnico del INRA para la medición del predio. Noviembre de 2015.  
María Rojas. Control social en la verificación de la FES por parte de la Federación Local de Campesinos en San Javier. Noviembre de 2015.  
Jorge Rodríguez. Técnico legal del INRA en la verificación de la FES. Noviembre de 2015.

##### **Campaña de socialización y medición de predios en el municipio de Yapacani**

Oscar Ramírez. Coordinador Región Norte de Santa Cruz. Noviembre de 2015.  
Tres técnicos de mensura y una técnica legal para el registro de la documentación. Noviembre de 2015.  
Participación de cuatro Sindicatos Agrarios: Maral, 1ro de Mayo, 24 de Septiembre y Puesto Choré.

##### **Campaña de socialización y medición de predios en el municipio de Copacabana**

Juan Carlos Quispe. Jefe Brigada

#### **SERNAP**

Mario Zenteno

##### **SERNAP – Parque Amboró**

Aracely Martínez. Asesora legal. Noviembre de 2015.  
Richar Rivera. Técnico de Recursos Naturales. Noviembre de 2015.  
Danil Vaca Núñez. Director del Parque Amoro. Noviembre de 2015.

##### **Viceministerio de Tierras – VT**

Víctor Hugo Canelas. Jefe de la Unidad de Asentamiento Humanos y Distribución de Tierras.  
Diciembre de 2105.

#### **BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

Michael Kent  
Juan de Dios Mattos  
Juan Manuel Urgia  
Patricia Costas

#### **ORGANIZACIONES SOCIALES**

### **Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz**

Iván Vaca,

Luis Gilberto Perura. San Miguel de Velasco

Luis Alfredo Arreondo. San Miguel de Velasco

Mario Postema Hurtado. Pueblo Mojeño

David Pérez Rapus. Pueblo Mojeño.

Isabel Gutierrez. Chiquitana

Mario Peña. Chiquitano

Pedro Damián Dorado. Asambleísta Departamental. Nación Indígena Chiquitana.

### **Asociación Forestal Indígena – AFIN**

Rolando Vargas. Asesor legal (entrevista en Santa Cruz de la Sierra). Noviembre de 2015.

Vicente Candaquira. Miembro (entrevista en el municipio de Guarayos). Diciembre de 2015.

Alfredo Moirenda. Miembro (entrevista en el municipio de Guarayos). Diciembre de 2015.

Juan Yomo. Responsable de Recursos Naturales (entrevista en el municipio de Guarayos). Diciembre de 2015.

### **Asamblea del Pueblo Guaraní – APG**

Domingo Julián. Capitán Grande o “Mburuvichá Guasu”. Noviembre de 2015.

José Yamande. Responsable de Tierra y Territorio. Noviembre de 2015.

### **Capitanía Charagua Norte – APG**

Leonardo Curenda. Responsable de Recursos Naturales y Medioambiente. Noviembre de 2015.

Roger Moreno. Responsable de Educación. Noviembre de 2015.

Rubén Ortiz. Responsable de Autonomías. Noviembre de 2015.

Edith Solano. Responsables de Género. Noviembre de 2015.

### **Central de Organizaciones de los Pueblos Nativos Guarayos - COPNAG**

Rosa Arimini. Presidente de la comunidad Elyeyú. Diciembre de 2015.

Jacinta Chamoreini. Responsable de Género. Diciembre de 2015.

Edison Da Silva Cuellas. Presidente de un Plan de Manejo y Comunidad Urkupiña. Diciembre de 2015.

Humberto Espinoza. Presidente de la Comunidad Agraria Ipal Iñarú. Diciembre de 2015.

Eladio Uraeza. Presidente de la COPNAG. Diciembre de 2015.

Emilia Urapogue. Representante de las mujeres ante la COPNAG. Diciembre de 2015

Salvador Vaca. Dirigente. Diciembre de 2015.

### **Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz – CPESC**

Luís Alfredo Arredondo. Presidente de los grupos ganaderos indígenas. Noviembre de 2015

Pedro Domingo. Asambleísta Departamental por la Nación Indígenas Chiquitana. Noviembre de 2015.

Elizabeth Gutiérrez. Representante Regional. Noviembre de 2015.

Olivia Pasema. Representante Regional. Noviembre de 2015.

Luís Pereira. Representante Regional. Noviembre de 2015.

David Pérez. Secretario de Autonomía y Democracia. Noviembre de 2015.

María Pomier. Representante Regional. Noviembre de 2015.  
Ibar Vaca Saucedo. Coordinador Departamental. Noviembre de 2015.

#### **Central de Campesinos del Municipio El Puente**

Manuel Díez Canseco. Abogado Agrarista. Diciembre de 2015.  
Teófilo Quispe. Secretario General, Comunidad Antofagasta. Diciembre de 2015.

#### **Federación Departamental de Campesinos Santa Cruz**

Mario Rentería. Ejecutivo General. Noviembre de 2015.

#### **Federación de Campesinos de Santa Cruz**

Rolly Yujra Chipana

#### **Federación Departamental de Mujeres Campesinas Indígenas y Originarias “Bartolina Sisa” Santa Cruz**

Isabel Beltran. Representante de la provincia Velasco. Noviembre de 2015.  
Patricia Chinche. Asesora Legal. Noviembre de 2015.  
María Muñoz. Ejecutiva General. Noviembre de 2015.  
Gualberta Rodríguez. Ejecutiva Subcentral municipio Cabezas. Noviembre de 2015.  
Pura Rodríguez. Secretaria de Relaciones y representante de la Chiquitanía. Noviembre de 2015.  
Delfina Taca. Representante de la provincia Ichilo. Noviembre de 2015.  
Ana Trujillo. Representante de la Confederación Nacional Bartolina Sisa. Noviembre de 2015.  
Martha Elsa Tito. Huara Huara

#### **Federación Local de Comunidades Interculturales de Concepción**

Juan Alfaro. Secretario de Tierra, Tierra y Medioambiente. Noviembre de 2015.

#### **Visita de campo: Comunidad Intercultural “Eduardo Bols”**

Ángela Mercari. Miembro y fundadora de la comunidad “Eduardo Bols”. Noviembre de 2015.  
Víctor Rivas. Secretario dentro de la Federación Local de Comunidades Interculturales de Concepción. Noviembre de 2015.  
Manuel Salvatierra. Miembro y fundador de la comunidad “Eduardo Bols”. Noviembre de 2015.  
Carlos Tinuco. Secretario dentro de la Federación Local de Comunidades Interculturales de Concepción. Noviembre de 2015.

#### **Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Regional Guarayos**

Ángel Alejandro. Ejecutivo General. Diciembre de 2015.

#### **Confederación de Campesinos**

Rodolfo Machaca

#### **Organización Indígena Chiquitana**

Edison Tomichá Roman

Alicia Alegre

#### **Movimiento Sin Tierra - MST**

Luís Felipe Oíua. Coordinador Departamental. Noviembre de 2015.

Víctor Portillo. Comisión Política. Noviembre de 2015.

Silvestre Sausari. Ex coordinador nacional y departamental. Noviembre de 2015.

Jorge Villca. Comisión Tierra y Territorio. Noviembre de 2015.

#### **Pueblo Ayoreo: TCO Zapocó**

Rocío Chumbé. Vicepresidenta de la Asociación Forestal Indígena – AFIN. Noviembre de 2015.

#### **Comunarios**

Flora Ayala. Santa Rosa de Lima. PN Amboró

Víctor Huaranca. Comunidad San Miguel de Hueco.

Néstor Cuaquirá. Comunidad de Sopocachi

Juana Calle. Comunidad de Copacabana

#### **SECTOR PRIVADO**

##### **Articulación Regional Amazónica – ARA Bolivia**

Arturo Moscoso. Miembro. Noviembre de 2015.

##### **Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas – ANAPO**

Juan Carlos Arandia. Vicepresidente. Noviembre de 2015.

Fernando Asturizaga. Asesor legal. Noviembre de 2015.

Rolando Zabala. Presidente. Noviembre de 2015.

Epifanio Zurita. Miembro de la Directiva. Noviembre de 2015.

##### **Cámara Agropecuaria del Oriente - CAO**

Eliana Banegas. Asesora legal. Noviembre de 2015.

Edilberto Osinaga. Gerente General. Noviembre de 2015.

##### **Federación de Ganaderos de Santa Cruz – FEGASACRUZ**

Javier Landívar. Gerente General. Noviembre de 2015.

Luís Fernando Menacho. Presidente. Noviembre de 2015.

José Luís Vaca Roque. Vicepresidente. Noviembre de 2015.

##### **Certificación Forestal Voluntaria - CFV**

Richard Mancilla

Fernando Aguilar

##### **Cámara Forestal**

Jorge Ávila. Gerente General. Noviembre de 2015.

##### **Fundación para la Conservación del Bosque Seco Chiquitano - FCBC**

Hermes Justiniano. Consultor. Diciembre de 2015.

#### **Instituto Boliviano de Investigación Forestal**

Natalia Ascarrunz. Directora General. Noviembre de 2015.

#### **PERSONAS RECURSO**

Fernando Aguilar. Experto Forestal. Noviembre de 2015.

Antonio Andaluz. Abogado Ambiental. Noviembre de 2015.

Hernán Cevallos. Ex Superintendente de Recursos Naturales. Diciembre de 2015.

Chaky Kingo. Directora Programática de la Fundación Avina. Noviembre de 2015.

Gustavo Pedraza. Analista político. Noviembre de 2015.

Esteban Sanjinés. Fundación Tierra. Enero de 2015.

Leonardo Tambori. Ex Director del Centro Estudios Jurídicos e Investigación Social. Noviembre de 2015.

Alicia Tejada. Ex Asesora de la CIDOB. Noviembre de 2015.

Efraín Tinta. Fundación Tierra. Enero de 2015.

Miguel Urioste. Fundación Tierra. Enero de 2015.

### **Anexo 2: Criterios de selección de zonas y áreas visitadas**

La selección de zonas en cada una de las dos áreas de intervención del proyecto, correspondió a los siguientes criterios: conflictos interétnicos, conflictos por saneamiento y asentamientos, avance de la frontera agropecuaria, presión agroindustrial en TCOs y presión sobre los suelos. En el departamento de Santa Cruz se eligieron los municipios de Concepción, Ascensión de Guarayos, El Puente, Pampa Grande, Charagua y Camiri; y en el departamento de La Paz se eligieron los municipios de Jesús de Machaca e Inquisivi.

Durante la planificación se consideraron otras zonas más en Santa Cruz, como el Rincón del Tigre, Tucavaca y Comarapa, pero debido al corto tiempo destinado al trabajo de campo, sumado a una complicada logística –largas distancias y caminos dificultosos - no fue posible concretarlas; en su lugar se participó en las brigadas del INRA realizadas en los municipios de San Javier y Yapacaní. En el caso de La Paz, no fue posible visitar Jesús de Machaca por falta de planificación desde el INRA; en su lugar se visitaron los municipios de Nazacara y Colquiri con brigadas del INRA, y la Comunidad Agraria de Cusijata del municipio de Copacabana.

La participación en las brigadas del INRA permitió observar el proceso de saneamiento en sus diferentes etapas: 1) Socialización del proceso a través del taller sobre saneamiento interno en la comunidad Nazacara, donde participaron representantes de cinco ayllus y algunas personas de base. 2) Medición referencial en la comunidad Munaypata (municipio Inquisivi) para definir linderos, donde participaron algunos representantes de la comunidad. 3) Campaña de pública y medida de parcelas en el norte del municipio de Yapacaní, donde participaron cuatro sindicatos agrarios de las comunidades interculturales. 4) Verificación de la Función Económica Social en una propiedad ganadera en el municipio de San Javier, donde participaron el propietario del predio y su asesora legal y la representante de la Federación de Campesinos como control social. 5) Tratamiento de conflictos por límites comunales y municipales en el

municipio de Colquiri, donde participaron representantes de las comunidades Jampaturi y Mamuta de este municipio y el gobernador de Oruro, pese a que se convocó también a las comunidades del municipio de Caracollo y al gobernador de La Paz, inmersos en el conflicto.

A nivel de municipios y comunidades, en función a las condiciones en campo, la aplicación de las técnicas fue diferenciada. En Pampa Grande, además de entrevistar a funcionarios de la alcaldía y de la cooperativa de agua, se visitó la comunidad de Santa Rosa de Lima por el conflicto de sobre posición de derechos entre el Parque Amboró, la comunidad y una concesión minera, donde se entrevistó a la representante de la OTB y a un ex guardaparque.

En Concepción se entrevistó al alcalde municipal, a la vicepresidenta de la Asociación Forestal Indígena – AFIN, que pertenece al pueblo Ayoreo, y al secretario de tierras de la Federación de Comunidades Interculturales. Además se visitó la comunidad intercultural Eduardo Bols, en compañía de representantes de la federación local de interculturales para observar y conversar sobre las condiciones del asentamiento. En San Javier se realizó observación participante y entrevistas al propietario, a la representante del control social y los técnicos y jurídicos del INRA durante la verificación de la FES, y por la tarde se llevó a cabo una reunión con el alcalde y el cuerpo de concejales del municipio.

En Charagua se entrevistó a representantes de la Capitanía Charagua Centro del Pueblo Guaraní y se realizó un recorrido por las colonias menonitas, aunque no se logró ninguna entrevista. En Camiri se entrevistó al alcalde municipal, al Capitán Grande y al responsable de Territorio de la Asamblea del Pueblo Guaraní – APG. En el Norte de Yapacani se realizaron entrevistas grupales a los representantes de los sindicatos y entrevistas a los técnicos del INRA. En Guarayos se entrevistó con las COPNAG, AFIN, representantes de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Regional Guarayos y la Central de Campesinos del Municipio El Puente con quienes se realizó una visita al Río Pailitas, en el Río Grande. para verificar un desvío del cauce realizado por empresarios agropecuarios.

En Munaypata se realizaron entrevistas a actores claves y se trabajó con un grupo focal de mujeres. En Nazacara se realizó un corto taller con las personas participantes del taller de socialización del proceso de saneamiento. En Cusijata se mantuvo entrevistas con el Jefe de Brigada del INRA, con representantes de la comunidad y de la de Sopocachi, representante de la FMCIO-BS.

Entre las organizaciones sociales, se entrevistaron a representantes de la Federación Departamental de Campesinos de Santa Cruz, de la Federación Departamental Bartolina Sisa, del Movimiento Sin Tierra, del Concejo de Pueblos Étnicos de Santa Cruz y de la Asociación Forestal Indígena – AFIN, Central de Campesinos del Municipio El Puente, Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos. En el sector empresarial se entrevistaron a representantes de la Cámara Agropecuaria del Oriente – CAO, de la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas – ANAPO y de la Federación de Ganaderos de Santa Cruz – FEGASACRUZ. Entre las personas recurso se entrevistaron a aquellas vinculadas con diferentes instituciones como el Instituto Boliviano de Investigación Forestal – IBIF, Fundación Tierra, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social - CEJIS, Fundación Avina, Articulación Regional Amazónica - ARA Bolivia, Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano – CIDOB y ex Superintendencia de Recursos Naturales.

A nivel institucional, se realizó un taller con el personal del INRA Departamental de Santa Cruz, donde se trabajó con dos grupos focales en función a dos temas: comunicación y conflictos, y proceso de saneamiento y sus reglamentos. Se realizaron entrevistas al Director Nacional de la Autoridad Nacional de Bosques y Tierra - ABT, al Director del Parque Nacional Amboró, al Director General de Distribución de Tierras del Viceministerio de Tierras, a una comisión de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas, al Jefe de la Unidad de Monitoreo Forestal de la Dirección General de Gestión y Desarrollo Forestal y a funcionarios de la Gobernación de Santa Cruz. También se participó de un evento organizado por la Gobernación de Santa Cruz sobre áreas protegidas departamentales, reservas forestales y planes de gestión integral, en el municipio de Concepción; el cual contó con la presencia de representantes del Viceministerio de Tierras y la ABT.

Respecto al tema de género en el proceso agrario, cabe aclarar dos aspectos importantes en la metodología: la complejidad del tema y el tiempo asignado al trabajo de campo. Para entender a profundidad las relaciones de género respecto al acceso y tenencia de la tierra en Bolivia, se requiere trabajar en el espacio cotidiano y particular, cuyo ejercicio se remite a un proceso largo de aceptación y confianza. Asimismo, es importante tener en cuenta los contextos sociales y culturales particulares, en donde varios factores pueden convertirse en una limitante (ejemplo la lengua) o en una ventaja, dependiendo del tiempo en el trabajo de campo. Para obtener y profundizar sobre el tema se requiere realizar una investigación más larga y específica.

En este entendido, se trabajó a nivel de entrevistas y de interpretación de discursos, sobre todo en lo que respecta a las organizaciones sociales y los funcionarios del INRA. En dos momentos fue posible trabajar solo con mujeres: durante una reunión con las representantes de la Federación Departamental Bartolina Sisa de Santa Cruz, y con un grupo focal de mujeres en la comunidad Munaypata.

Desde el ángulo jurídico se realizó un análisis de gabinete de la normativa en vigencia en materia de uso de suelo, medio ambiente y titulación de tierras en Bolivia. Así también, se revisaron los convenios y normas internacionales aprobadas y ratificadas por el país que tienen relación con el Programa. Posterior a este primer análisis se llevaron a cabo reuniones con actores claves para identificar y constatar las necesidades y alternativas para el fortalecimiento de la normativa, con un enfoque en el uso social y ambientalmente sustentable del suelo. Así como también, identificar los posibles impactos del programa, caracterizando entre los directos, indirectos y acumulativos.

Las fuentes consultadas han sido actores claves vinculados a los procesos de saneamiento, titulación y catastro rural de tierras en Bolivia entre los que estuvieron Instituciones del sector público tales como: Gobiernos Municipales, Gobierno Departamental de Santa Cruz, INRA, ABT, SERNAP, el sector empresarial como ser las Cámaras agropecuarias: CAO, ANAPO, FEGASACRUZ, sector indígena por medio de sus instituciones como ser: la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la COPNAG, y representantes del Pueblo Ayoreo, el sector campesino representado por algunos sindicatos, sector de interculturales, ONG y fundaciones ambientales, sector académico, personas recurso o profesionales expertos relacionados al tema y, finalmente estudios elaborados por diferentes instituciones.

### Anexo 3: Leyes promulgadas en favor de las poblaciones indígena originaria campesinas

LEY	AÑO	NOMBRE	GOBIERNO
1257	1991	Ratifica el Convenio 169 de la OIT sobre los derechos de los Pueblos Indígenas	Jaime Paz Zamora
1333	1992	Medio Ambiente	Jaime Paz Zamora
1468	1993	Ratifica el Convenio para el Fondo de Desarrollo Indígena en América Latina	Gonzalo Sánchez de Lozada
1551	1994	De Participación Popular	Gonzalo Sánchez de Lozada
1565	1994	De Reforma Educativa	Gonzalo Sánchez de Lozada
1641	1995	Ratifica el Convenio para la sede del Fondo Indígena en La Paz	Gonzalo Sánchez de Lozada
1615	1995	Reforma constitucional: “Multiétnica y pluricultural. Art. 1”; e incorpora el “Pluralismo Jurídico. Art. 171”	Gonzalo Sánchez de Lozada
1700	1996	Régimen Forestal	Gonzalo Sánchez de Lozada
1715	1996	Del Servicio Nacional de Reforma Agraria	Gonzalo Sánchez de Lozada
2028	1999	Orgánica de Municipalidades: Organizaciones Territoriales de Base: Indígenas y campesinas	Hugo Banzer Suarez
2111	2001	Convenio de Crédito de Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Jorge Quiroga Ramírez
2311	2001	Extienda Certificado de Nacimiento y Cédula de Identidad a los Pueblos Indígenas de Oruro y Potosí	Jorge Quiroga Ramírez
2383	2002	Inscripción en Registro Civil de los Pueblos Indígenas de los departamentos de Oruro y Potosí	Jorge Quiroga Ramírez
2631	2004	Reforma constitucional: Asamblea Constituyente y la “Representación Popular por Pueblos Indígenas”	Carlos de Mesa Gisbert
2771	2004	De Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas	Carlos de Mesa Gisbert
3015	2005	Complementaria: Código Electoral, Partidos Políticos y Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas	Eduardo Rodríguez Veltzé
3424	2006	Convenio de protección y promoción a la diversidad y expresiones culturales	Evo Morales Ayma
3545	2006	Reconducción Comunitaria a la Ley INRA	Evo Morales Ayma
3760	2007	Declaración NNUU de los Derechos de los Pueblos Indígenas	Evo Morales Ayma
450	2013	De Protección a Naciones y Pueblos Indígena Originarios en situación de alta vulnerabilidad	Evo Morales Ayma

Fuente: <http://icees.org.bo/artcolaboracion/Derechos%20de%20los%20Pueblos%20Indigenas.pdf>



## Anexo 4: Análisis de equivalencia de la política de medio ambiente OP-703 con el marco regulatorio nacional

<p><b>Política OP-703 Medio Ambiente</b></p>	<p><b>A. Directrices de Transversalidad ambiental (mainstreaming)</b></p> <p>El Banco abordará los temas ambientales como elementos integrales y transversales del desarrollo económico y social. El concepto de transversalidad del medio ambiente, tal y como se emplea en esta Política, implica abordar los temas ambientales de manera estratégica como una dimensión internalizada en los diversos sectores que hacen parte del desarrollo. El principal objetivo de la transversalidad ambiental es fortalecer el enfoque de país al abordar estratégicamente los desafíos y oportunidades ambientales en el contexto de las prioridades de desarrollo de un país. Esta visión estratégica comienza con los procesos de pre programación y programación del Banco y aborda temas de gobernabilidad, políticas e incentivos para la identificación y definición de prioridades para la gestión ambiental y el manejo racional de los recursos naturales, tomando en cuenta el refuerzo sinérgico e interface de los aspectos ambientales con los motores sectoriales del desarrollo socioeconómico. El Banco centrará sus esfuerzos en fomentar la transversalidad ambiental en sus países miembros prestatarios a través de acciones que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoren el desarrollo social y la calidad de vida en general, reconociendo que las inversiones en gestión ambiental y manejo de recursos naturales son fuentes de trabajo, de ingreso sostenible y de mejores condiciones de salud y vida en general, especialmente entre los segmentos de población más pobres.</li> <li>• Fortalezcan la gobernabilidad mediante la formulación de marcos efectivos de gestión ambiental y mecanismos transparentes de gestión que solidifiquen el desarrollo de capacidades institucionales, la participación de la sociedad civil, el acceso público a la información, el respeto y cumplimiento de la ley, el uso de instrumentos de mercado y el desarrollo de políticas.</li> <li>• Mejoren la competitividad de los países al promover y mejorar la conservación del capital natural de la región, incrementando el valor de bienes y servicios ambientales<sup>1</sup>, y facilitando la participación y la inversión privada en actividades relacionadas con el medio ambiente.</li> <li>• Impulsen la integración regional mediante el apoyo a la formación de capacidad de carácter regional para proteger y administrar bienes y servicios ambientales regionales.</li> </ul>
<p><b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b></p>	<p><b>¿Qué establece la Normativa boliviana?:</b> La transversalidad ambiental en la normativa boliviana la encontramos en la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, Ley N° 300 del 15 de octubre de 2012, norma que determina como objeto el establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien, garantizando la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra. En su artículo 2, la Ley de la Madre Tierra determina que su alcance llega a todos los sectores del nivel central del Estado Plurinacional de Bolivia y en todas las entidades territoriales autónomas en el marco de las competencias asignadas en la Constitución Política del Estado, la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez” y la Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra. De esta manera, en el Art. 3 Inc. 3 de la norma descrita se establece como uno de los fines de esta ley el orientar las leyes específicas, políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos del Estado Plurinacional de Bolivia para el Vivir Bien a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra. De la misma manera, el artículo 4, inc. 3 define el principio de integralidad como la interrelación, interdependencia y la funcionalidad de todos los aspectos y procesos sociales, culturales, ecológicos, económicos, productivos, políticos y afectivos desde las dimensiones del Vivir Bien deben ser la base del desarrollo integral, de la elaboración de políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos, así como de los procesos de planificación, gestión e inversión pública, armonizados en todos los</p>

	niveles del Estado.
<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con la política OP-703.</b>	El marco regulatorio en Bolivia, es equivalente con lo establecido en esta directriz de la Política OP-703. Toda vez que la Ley N° 300 de la Madre Tierra además de determinar el alcance de la dimensión ambiental hacia todos los sectores del nivel del Estado Boliviano, también se constituye en una Ley Marco referencial y de preferente aplicación para el desarrollo de leyes específicas, políticas, normas, estrategias, programas y proyectos en el país. Determinando de esa manera que el principio de integralidad (la interdependencia de todos los aspectos y procesos sociales, culturales, ecológicos, económicos, productivos, políticos y afectivos desde las dimensiones del Vivir Bien) se convierta en la base para el desarrollo integral, así como la base para los procesos de planificación, gestión e inversión pública, en todos los niveles del Estado Boliviano.
<b>Brechas identificadas</b>	La actualización de la normativa ambiental específica que precede de la Ley N° 300 de la Madre Tierra (como marco referencial para esta normativa ambiental específica) se encuentra aún en proceso de construcción. Algunos de los proyectos de leyes ambientales específicas que se encuentra en etapa de desarrollo son los siguientes: 1. Ley de Bosques (que reemplazará a la actual Ley Forestal N° 1700) 2. Ley Marco del Agua (Que reemplazará a la Ley de Aguas en vigencia desde 1906) 3. Ley de la Amazonia 4. Ley de Áreas Protegidas (que reemplazará al Reglamento General de Áreas Protegidas) 5. Ley de Biodiversidad 6. Ley de Tierras (que reemplazará a la Ley INRA), entre otras propuestas más.
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificada</b>	Se recomienda que la nueva normativa ambiental específica, tome en cuenta el carácter jurídico que ha adquirido la Madre Tierra en Bolivia, establecido en el artículo 5 de la Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra, donde la Madre Tierra y todos sus componentes adoptan el carácter de sujeto colectivo de interés público. Así también, se recomienda contemplar la internalización de los principios de integralidad, garantía de regeneración de la Madre Tierra, y Precautorio, entre otros, establecidos en el artículo 4 de la Ley N° 300 de la Madre Tierra para garantizar un uso sustentable de los recursos naturales por las normas sectoriales.

<b>Política OP-703 Medio Ambiente</b>	<p><b>A1. Transversalidad ambiental en la programación y estrategias de país:</b> Como parte del proceso de programación, el Banco emprenderá un trabajo analítico a nivel de país encaminado a identificar los principales riesgos y oportunidades ambientales asociados con áreas claves del desarrollo económico y social, a evaluar el estado de las condiciones que favorezcan la gestión ambiental y a establecer un conjunto de acciones prioritarias estratégicas para el Banco, si las hubiere. En particular, este trabajo analítico se verá reflejado en el desarrollo de Documentos de Estrategia de País y contribuirá a orientar el proceso de programación. Los diagnósticos y estrategias de desarrollo del sector privado podrían contribuir y ser parte integral de esta fase programática y estratégica. Asimismo, el diálogo de carácter multisectorial con el gobierno, el sector privado y otras partes interesadas relevantes debería ser parte integral de este proceso. El análisis ambiental de país será una herramienta principal para generar la información pertinente y para respaldar el desarrollo de los documentos de programación. Este análisis ambiental debería tener un carácter estratégico enfocado en sectores y áreas altamente relevantes en la relación del Banco con el país. En este contexto, este trabajo analítico debe considerar aspectos relevantes como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) identificación y análisis de desafíos (“issues”) y oportunidades ambientales prioritarios a través de sectores, incluyendo sus nexos con los motores sociales y económicos con los objetivos de reducción de pobreza, así como sus implicaciones de carácter regional y mundial;</li> <li>(ii) estado de la gobernabilidad ambiental (por ejemplo, nivel de desarrollo institucional, participación de la sociedad civil, acceso a la información,</li> </ul>
---------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>idoneidad de los marcos jurídicos, normativos y de políticas, nivel de aplicación y cumplimiento de los estándares ambientales y capacidad de gestión ambiental del sector público);</p> <p>(iii) acciones pasadas y presentes del Banco y de otras instituciones y agencias financieras multilaterales (IFM);</p> <p>(iv) identificación de prioridades estratégicas para la acción del Banco, incluyendo retos y oportunidades asociados al financiamiento público y privado; y</p> <p>(v) indicadores pertinentes de desempeño y tendencias ambientales. El Banco discutirá con el país miembro prestatario los objetivos estratégicos y las posibles acciones para abordar de manera transectorial los temas claves ambientales que se han identificado, incluyendo los aspectos sociales asociados al análisis ambiental. Los documentos de programación del caso deberán reflejar los acuerdos logrados entre el Banco y el Gobierno que hayan surgido del proceso de programación. Las siguientes directrices de política, de la A.2 a la A.6, se formulan a partir del trabajo analítico y estratégico requerido que se especifica en la presente directriz.</p>
<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	<p>En lo referido al presente programa, se encontró que el artículo 35 del Reglamento General de Gestión Ambiental de la Ley N° 1333 del Medio Ambiente, determina que cada cinco años, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua elaborará, a través del Sistema Nacional de Información Ambiental, el Informe Nacional sobre el Estado del Medio Ambiente y presentará cada año el informe correspondiente a la gestión. El artículo 36 del mismo reglamento determina que este informe deberá contener, entre otras, la siguiente información:</p> <p>a) descripción del estado biofísico del país;</p> <p>b) relación entre el desarrollo social y económico con la utilización de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas;</p> <p>c) relación de la integración del medio ambiente en las políticas de desarrollo del país</p> <p>d) contabilización y estado de los recursos naturales e) evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial y de los Planes de Uso del Suelo y de la Tierra</p> <p>f) características de las actividades humanas que inciden positivamente o negativamente en el medio ambiente y en el uso de los recursos naturales</p> <p>g) reporte sobre la calidad ambiental del país; h) avances tecnológicos y científicos.</p>
<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con la política OP-703.</b>	<p>Si bien en Bolivia no se ha realizado un informe nacional sobre el Estado del Medio Ambiente como lo establecido en el artículo 35 y 36 del Reglamento General de Gestión Ambiental de la Ley N° 1333 del Medio Ambiente, se han desarrollado Informes Nacionales sobre el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, el último desarrollado en el año 2014. En particular, el IV informe de 2014 guarda equivalencia con esta directriz de la Política OP-703 del BID, toda vez que el mismo determina el estado de la conservación de la Diversidad Biológica en Bolivia, amenazas a la biodiversidad, situación actual de planes y estrategias para la biodiversidad entre otros temas ambientales más.</p>
<b>Brechas identificadas</b>	<p>No se identificaron brechas</p>
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificada</b>	<p>Organizaciones no gubernamentales como la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA) han realizado también informes sobre la situación ambiental en Bolivia en años anteriores (2007, 2008, 2010). Es recomendable una verificación de este tipo de informes desde la sociedad civil, ONG y Fundaciones para estar en sintonía y lograr informes que reflejen la realidad ambiental en el país.</p>
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	<p><b>SI</b></p>

<p><b>Política OP-703 Medio Ambiente</b></p>	<p><b>A.2. Apoyo dirigido al financiamiento de operaciones de gestión ambiental y de manejo de recursos naturales:</b> El Banco apoyará proactivamente a países miembros prestatarios y clientes a identificar y financiar operaciones diseñadas específicamente para:</p> <p>(i) mejorar la gobernabilidad, el desarrollo de políticas y la formación de capacidades institucionales de carácter ambiental;</p> <p>(ii) revertir el deterioro ambiental; y</p> <p>(iii) promover la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y sus servicios ecológicos. Dichas operaciones podrán incluir, sin que la siguiente enumeración sea restrictiva, actividades que: mejoren la legislación y las normativas ambientales, fortalezcan las instituciones, promuevan el entrenamiento y la educación ambiental y la gobernabilidad en todos los niveles.</p> <p>Asimismo, sobre la base de prioridades estratégicas acordadas con el país miembro prestatario, se podrán financiar inversiones destinadas a restaurar la calidad ambiental; promover la energía renovable y el uso limpio y eficiente de fuentes de energía; mejorar las condiciones ambientales urbanas, incluido el manejo de desperdicios sólidos; contribuir al manejo sostenible de los recursos naturales marinos y terrestres; proteger la biodiversidad y los sistemas ecológicos frágiles, incluyendo el financiamiento sostenible y manejo de áreas protegidas; preservar los sitios de importancia cultural; combatir la desertización y revertir la degradación del suelo, el agua y la atmósfera; mejorar el manejo de los recursos hídricos; y promover actividades relacionadas con la fijación de carbono y la reducción y control de las emisiones de gases de efecto invernadero. En este contexto, el Banco asistirá a los países en el desarrollo de instrumentos financieros innovadores, así como instrumentos económicos y de mercado que incrementen el valor de los bienes y servicios ambientales y generen flujos sostenibles de recursos financieros asignados a la conservación y gestión de estos bienes y servicios. Estas operaciones deberán guiarse por los principios y criterios de sostenibilidad ambiental, y considerar su viabilidad, socioeconómica e institucional con el fin de maximizar los impactos de largo plazo en el desarrollo.</p>
<p><b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b></p>	<p>En lo referido al programa encontramos que el artículo 380 de la Constitución Política del Estado establece que los recursos naturales renovables se aprovecharán de manera sustentable, respetando las características y valor natural de cada ecosistema. Así también, el párrafo II del mismo artículo establece que para garantizar el equilibrio ecológico, los suelos deberán utilizarse conforme a su capacidad de uso mayor en el marco del proceso de organización del uso y ocupación del espacio, considerando sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales. Así también, el artículo 20 de la Ley N° 1333 establece que es deber de todas las personas naturales, colectivas que desarrollen actividades susceptibles de degradar el medio ambiente, tomar las medidas preventivas correspondientes. El artículo 43 de la Ley N° 1333 del Medio Ambiente establece que el uso del suelo para actividades agropecuarias forestales deberá efectuarse manteniendo su capacidad productiva, aplicándose técnicas de manejo que eviten la pérdida o degradación de los mismos, asegurando de esta manera su conservación y recuperación. En ese sentido, el artículo 1 de la Ley N° 3545 de reconducción comunitaria de la reforma agraria establece como objeto establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A) y el régimen de distribución de tierras, garantizar el derecho propietario sobre la tierra, crear la superintendencia agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento, así como regular el saneamiento de la propiedad agraria. El artículo 2 de la Ley N° 3545 establece que la Función Económica Social (FES) es el empleo sostenible de la tierra, en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario.</p>
<p><b>Análisis de</b></p>	<p>En lo referido al programa el análisis nos demuestra que el marco regulatorio boliviano guarda equivalencia con lo definido con esta directriz de la</p>

<b>equivalencia del marco regulatorio con la política OP-703.</b>	Política OP-703. Dicha equivalencia se puede observar en lo descrito en el artículo 2 de la Ley N° 3545, la Constitución Política del Estado y artículo 43 de la Ley N° 1333 de Medio Ambiente los que buscan promover el empleo sostenible del recurso tierra.
<b>Brechas identificadas</b>	Se ha encontrado como brecha que la reglamentación específica de la Ley N° 3545 no reglamenta cómo se evaluarán los otros usos de la Función Económica Social (FES) y el empleo sostenible de la tierra, en lo referido a actividades como la conservación, protección de la biodiversidad y forestales, investigación y turismo, descritas en el artículo 2 de esta Ley. Esta falta de normativa específica hace que la verificación de la FES en campo se evalúe desde el desarrollo de actividades agropecuarias únicamente, dejando de lado las otras actividades que se realizan en campo y aseguran el empleo sostenible de la tierra.
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas</b>	Se recomienda la elaboración de una reglamentación específica para el cumplimiento y verificación de los otros usos (conservación de la biodiversidad, turismo, investigación, forestal) de la Función Económica Social (FES) en campo. Permitiendo de esta manera un concepto más agro ecológico con un enfoque y visión de una Función Ecológica Económica Social (FEES). De esta manera, se facilitará también una mayor sintonía y aplicabilidad con lo establecido por la Ley N° 300 de la Madre Tierra y la Ley de los Derechos de la Madre Tierra como ser el principio de integralidad, los derechos colectivos de la Madre Tierra y el derecho a la regeneración de la Madre Tierra entre otros.
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	<b>SI</b>
<b>Comentarios de visitas de campo/comentarios de expertos</b>	<p><b>Comentario de Manuel Diez Conseco:</b> “Es muy importante se reglamente el cumplimiento de la función económica social (FES) para que esta contemple también los otros usos de la tierra, establecidos en el artículo 2 de la Ley N° 3545 ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria, como ser conservación de la biodiversidad, turismo e investigación”.</p> <p><b>Comentarios de visitas de campo:</b> Se observó en una de las visitas de campo a un proceso de saneamiento a un sindicato agrario en el Municipio de Yapacaní la importancia de que el INRA incorpore herramientas técnicas y legales propias que le faciliten la designación de áreas de conservación de bosque (designadas a interés de los mismos propietarios) dentro de los predios individuales o colectivos sujetos al saneamiento.</p> <p><b>Comentario de Hermes Justiniano:</b> El Centro de Estudios del Bosque Seco Tropical Altavista es una propiedad donada por la Fundación Simón Patiño cuya finalidad era llevar adelante actividades de investigación de la fauna silvestre. Este predio tuvo irregularidades en el saneamiento y la titulación dependía de una pericia de campo del año 2001-2002, en ese informe se decía que la propiedad no cumplía con la FES y tuvo que realizarse ganadería para cumplir con la FES.</p>
<b>Política OP-703 Medio Ambiente</b>	<b>A.3. Transversalidad ambiental en diferentes sectores:</b> El Banco, según solicitud de los países miembros prestatarios, financiará componentes o actividades ambientales y de recursos naturales en diferentes sectores a través de préstamos y asistencia técnica, más allá de las acciones requeridas de mitigación ambiental; esto con el fin de aumentar el valor agregado y la sostenibilidad de largo plazo. El Banco buscará mejorar la sostenibilidad ambiental en el contexto de operaciones y actividades públicas y privadas pertinentes en sectores como agricultura, turismo, desarrollo social, desarrollo urbano, transporte e infraestructura vial, energía y otros. Para ello, se discutirá y acordará con los prestatarios opciones innovadoras de asistencia técnica y financiación, según se requiera. Allí donde se incluyan tales componentes o actividades de mejora ambiental, será necesario incorporar en el diseño de la operación los indicadores pertinentes para medir la contribución del proyecto a los resultados de

	sostenibilidad ambiental esperados.
<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	En el contexto ambiental del programa existen mecanismos financieros dentro de la normativa boliviana que promueven la transversalidad ambiental, como lo establecido en el artículo 87 de la Ley N° 1333 de Medio Ambiente que establece la creación del Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA), dependiente de la Presidencia del Estado, como organismo de administración descentralizada, con personería jurídica propia y autonomía de gestión, cuyo objetivo principal será la captación interna o externa de recursos dirigidos al financiamiento de planes, programas, proyectos, investigación científica y actividades de conservación del medio ambiente y de los recursos naturales. De similar manera, el artículo 57 de la Ley N° 300 de la Madre Tierra, crea el Fondo Plurinacional de la Madre Tierra, cuya función es canalizar, administrar y asignar recursos financieros de apoyo a la realización de planes, programas, proyectos, iniciativas, acciones y actividades de mitigación y adaptación al cambio climático de los Mecanismos de Mitigación y Adaptación de esta entidad. Por su parte, el artículo 10, núm. 2 de la Ley N° 300 de la Madre Tierra establece que el Estado Plurinacional de Bolivia tiene la obligación de incorporación del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien en las políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas. Las instancias encargadas de observar este tipo de procesos ambientales son según el artículo 6 de la Ley N° 1333, el Ministerio del Medio Ambiente y según el artículo 53 de la Ley N° 300 de la Madre Tierra, la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra. De la misma manera, el artículo 23 de la Ley N° 1700 Forestal crea el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONABOSQUE) como entidad pública bajo la tuición del Ministerio de Medio Ambiente, cuya finalidad es promover el financiamiento para la utilización sostenible y la conservación de los bosques y las tierras forestales.
<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con la política OP-703.</b>	El análisis de equivalencia nos demuestra que existe una base legal boliviana que permitiría acceder a los recursos que el BID ofrece, presentándose equivalencia entre el marco regulatorio boliviano y esta directriz de la Política OP-703. Ahora, si bien existen fondos establecidos en la normativa boliviana que permiten el desarrollo y financiamiento de actividades sostenibles en los sectores de la agricultura, turismo, desarrollo social, manejo sostenible de bosques y la mitigación y adaptación al cambio climático, se reconoce que algunos de ellos han conllevado bastante tiempo en operativizarse.
<b>Brechas identificadas</b>	El Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA) no ha llegado a funcionar tal como lo establece el marco regulatorio ambiental. Por su parte, la operativización del Fonabosque y el Fondo Plurinacional de la Madre Tierra ha llevado bastante tiempo.
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificada</b>	Se recomienda el establecimiento de alianzas público-privadas para el manejo y funcionamiento de este tipo de fondos, así como el manejo de sus proyectos y recursos. Un manejo público-privado permite una ejecución de proyectos más expedita y menos burocrática.
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	SI
<b>Política OP-703 Medio Ambiente</b>	<b>A.4. Apoyo a iniciativas regionales y convenios internacionales:</b> El Banco apoyará iniciativas regionales y transfronterizas de gestión ambiental y de recursos naturales, incluidas las referentes a bienes y servicios ambientales regionales y mundiales de carácter público. Asimismo, el Banco ayudará a los países prestatarios, a su solicitud, a cumplir sus obligaciones nacionales adquiridas bajo convenios ambientales internacionales ratificados. El Banco podrá apoyar <i>inter alia</i> : inversiones para manejar cuencas hidrográficas internacionales, corredores biológicos y áreas protegidas regionales

	o transfronterizas, y recursos marinos y costeros compartidos, entre otros; requisitos de evaluación y notificación como por ejemplo los definidos en el Protocolo de Kyoto; y cumplimiento de compromisos adquiridos en virtud de acuerdos regionales destinados a fortalecer la protección ambiental. El Banco proporcionará, según se requiera, apoyo financiero y técnico a través actividades regionales de cooperación técnica en temas específicos, particularmente aquellos asociados con esfuerzos de inversión local o internacional, así como con actividades de financiación y desarrollo de capacidades en el ámbito nacional. En apoyo a la aplicación de esta directriz, el Banco trabajará a través de alianza bilaterales y con fuentes multilaterales de financiación como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF).
<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	En el marco del análisis, se encontró una iniciativa de gestión ambiental y de recursos naturales elaborada por Bolivia bajo el Convenio de las Naciones para el Cambio Climático (CMNUCC) que se encuentra en el artículo 54 de la Ley N° 300 de la Madre Tierra que constituye el Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra, el que tiene el objetivo de promover el manejo integral y el aprovechamiento sustentable de los bosques y los sistemas de vida de la Madre Tierra, la conservación, protección y restauración de los sistemas de vida, de la biodiversidad y las funciones ambientales, facilitando usos más óptimos del suelo a través del desarrollo de sistemas productivos sustentables, incluyendo agropecuarios y forestales, para enfrentar las causas y reducir la deforestación y degradación forestal, en un contexto de mitigación y adaptación al cambio climático.
<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con la política OP-703.</b>	Lo analizado en el marco regulatorio boliviano es equivalente a lo establecido por esta directriz de la Política OP-703, ya que el Mecanismo Conjunto es una iniciativa de Bolivia asumida ante la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) como la propuesta boliviana alternativa a los esquemas REDD+. En ese sentido, el mecanismo hace referencia a la promoción de la gestión ambiental y de recursos naturales en el país, incluyendo la conservación y aprovechamiento de las funciones ambientales. Para ello, el mecanismo está llevando adelante un proceso de Adscripción de experiencias e iniciativas sostenibles en el territorio nacional las que promueven un manejo sostenible del bosque y sus funciones ambientales, de manera alternativa a la producción tradicional de agricultura y ganadería.
<b>Brechas identificadas</b>	Las iniciativas, programas y proyectos nacionales públicos, privados, asociativos y comunitarios adscritos al Mecanismo Conjunto aún no han sido beneficiarios de apoyo financiero.
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas</b>	En lo referido al programa, se recomienda que se realice un cruzamiento de información entre la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT) y el INRA, para identificar en qué áreas se están desarrollando las experiencias e iniciativas sostenibles adscritas al Mecanismo Conjunto, y que las mismas no tengan inconvenientes al momento de la verificación del cumplimiento de la función económica social (FES) en campo. Dado que aún no existe reglamentación específica para los otros usos de la FES como lo son el forestal, conservación y protección de la biodiversidad, turismo e investigación.
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	SI
<b>Política OP-703 Medio Ambiente</b>	<b>A.5. Seguimiento de indicadores de sostenibilidad ambiental:</b> Las Estrategias de País u otros documentos de programación relevantes incorporarán, según se requiera, los indicadores pertinentes para hacer un seguimiento de la efectividad del Banco en el cumplimiento de metas ambientales, así como del desempeño ambiental general en el ámbito nacional. Se deberá prestar particular atención al seguimiento del desempeño de la gobernabilidad ambiental, institucional y de políticas, al estado de los recursos naturales y ecosistemas claves y al cumplimiento de objetivos y metas ambientales internacionalmente acordados.

<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	Bolivia cuenta con un documento estrategia de país del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), documento que establece sectores prioritarios al transporte, agua y saneamiento, energía, desarrollo infantil temprano, educación, salud, fortalecimiento de la gestión pública, temas transversales, adaptación al cambio climático, interculturalidad y participación de los indígenas. Por otra parte, el Plan de Desarrollo Nacional de Bolivia 2016-2020 establece una relación virtuosa entre la conservación de la naturaleza y las necesidades económicas del desarrollo nacional, así también, se busca el aprovechamiento sostenible de los recursos del bosque y de la biodiversidad impulsados por el Estado, la forestación y reforestación de 1 millón de hectáreas, el secuestro de carbono y la certificación de CO2 secuestrados para su comercialización entre otros temas más.
<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con la política OP-703.</b>	El análisis nos demuestra que ambos documentos son equivalentes con esta directriz de la Política OP-703.
<b>Brechas identificadas</b>	El documento de Estrategia de País del BID 1512 elaborado el año 2011 no contempla el seguimiento a otros sectores ambientales, salvo la adaptación al cambio climático, y el agua.
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificada</b>	Se recomienda la incorporación de otros sectores ambientales en el próximo documento de Estrategia de País que realice el BID.
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	SI

<b>Política OP-703 Medio Ambiente</b>	<b>A.6. Evaluación temprana de riesgos y oportunidades:</b> El Banco procurará identificar tempranamente en sus documentos operacionales de programación, incluidas Estrategias de País aquellos programas/proyectos o sectores potencialmente sensibles considerados para posible financiamiento del Banco, esto con el fin de planificar posibles cursos de acción para el manejo de riesgos. El BID tendrá en cuenta el análisis ambiental de país descrito en el numeral A1 u otros diagnósticos derivados de procesos de revisión ambiental (due diligence) realizados en la etapa de identificación de proyectos/programas, para establecer anticipadamente riesgos y oportunidades ambientales significativos. En este contexto, el Banco podría adoptar un enfoque de gestión de riesgos para anticipar medidas precautorias y facilitar, en caso necesario, la formación de capacidades y la creación de condiciones que propicien una correcta gestión ambiental, como por ejemplo mejores diálogos de políticas con el prestatario, apalancamiento de alianzas público-privadas, armonización de procedimientos y participación de la sociedad civil. Esto se aplica particularmente cuando las propuestas de financiamiento contengan operaciones públicas y privadas en sectores económicos o áreas geográficas que puedan ser ambiental o socialmente sensibles. Una vez las operaciones hayan entrado formalmente en trámite para su conceptualización y diseño, regirán las salvaguardias ambientales establecidas en esta política, tal y como se exponen más abajo, según el caso.
<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	La presente consultoría contempla la identificación de los riesgos y oportunidades que involucra al BID y al INRA en el presente programa.



<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con la política OP-703.</b>	La actual consultoría en proceso de realización tiene contemplado la identificación de los riesgos y oportunidades que involucra al BID y al INRA en el presente programa.
<b>Política OP-703 Medio Ambiente</b>	<b>A.7. Responsabilidad ambiental corporativa:</b> Con respecto a sus propias actividades administrativas e instalaciones en la sede y en sus oficinas de país, el Banco promoverá acciones de responsabilidad ambiental corporativa, como por ejemplo mejorar la eficiencia en el uso del agua y la energía; mejorar las prácticas encaminadas a reducir, reutilizar y reciclar desperdicios y materiales; minimizar el consumo y las emisiones de sustancias peligrosas y brindar un entorno laboral seguro y saludable. Siempre que sea posible se utilizarán estándares comunes en materia de intensidad y eficiencia de los recursos como los que están siendo desarrollados a través de la Iniciativa Mundial de Notificación (GRI por sus siglas en inglés). Los ajustes que se hagan a los manuales administrativos reflejarán los principios de la responsabilidad ambiental corporativa, en consonancia con las prácticas seguidas por otras IFM.
<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	Esto no aplica para el propósito de la presente consultoría

## Anexo 5: Equivalencia de las Directrices de Salvaguardias Ambientales de la Política OP-703 y la Normativa Nacional

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B. Protección del medio ambiente: Hacia una gestión de riesgos e impactos ambientales</b>
<b>¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?</b>	Las salvaguardias rigen para todo el ciclo de proyecto, con el propósito de asegurar la viabilidad ambiental de las operaciones financiadas por el Banco. De acuerdo a las prácticas de desarrollo sostenible, el Banco adopta de manera general un enfoque precautelar frente a los impactos ambientales. El Banco busca evitar impactos ambientales negativos. Cuando éstos sean inevitables, las operaciones financiadas por el Banco requerirán medidas de mitigación. Para aquellos impactos que no puedan mitigarse completamente, será necesario implementar mecanismos de compensación o reposición. El Banco trabajará con los prestatarios para apoyar con efectividad la gestión de riesgos ambientales y ayudar a fortalecer capacidades, según se acuerde. En aquellas instancias en que el Banco considere que los riesgos para el medio ambiente son demasiado grandes, el Banco apoyará la inversión propuesta solamente cuando se haya acordado un plan de mitigación de riesgos.
	En lo referido a salvaguardias ambientales el análisis encontró que la Ley N° 1333 del Medio Ambiente de 27 de abril de 1992, tiene por objeto la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población. De esa manera, la presente Ley establece en el artículo 24 a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), entendida como el conjunto de procedimientos administrativos, estudios y sistemas técnicos que permitan estimar los efectos que la ejecución de

Políticas y directrices de salvaguardias	B. Protección del medio ambiente: Hacia una gestión de riesgos e impactos ambientales
<p><b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b></p>	<p>una determinada obra, actividad o proyecto puedan causar sobre el medio ambiente. Por su parte, el artículo 20 de la misma norma determina que se consideran actividades y/o factores susceptibles de degradar el medio ambiente: cuando excedan los límites permisibles a establecerse en reglamentación expresa. Esta reglamentación se encuentra establecida en los reglamentos que a continuación se mencionan: (La Ley N° 1333 contempla seis reglamentos, todos ellos, aprobados mediante Decreto Supremo N° 24176 el 8 de diciembre de 1995.)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reglamento General de Gestión Ambiental</li> <li>2. Reglamento Para la Prevención y Control Ambiental</li> <li>3. Reglamento en Materia de Contaminación Atmosférica</li> <li>4. Reglamento en Materia de Contaminación Hídrica</li> <li>5. Reglamento para Actividades con Sustancias Peligrosas</li> <li>6. Reglamento de Gestión de Residuos Sólidos</li> </ol> <p>La aplicación y cumplimiento de cada uno de los seis reglamentos establecidos en la Ley N° 1333 del Medio Ambiente, dependerá del impacto ambiental determinado que pueda causar cualquier actividad, obra o proyecto que se planee realizar en un determinado momento y lugar del territorio nacional. Según el artículo 20 de la Ley N° 1333 estas actividades y factores susceptibles de degradar el medio ambiente pueden ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Los que contaminan el aire, las aguas en todos sus estados, el suelo y subsuelo.</li> <li>b) Los que producen alteraciones nocivas de las condiciones hidrológicas, edafológicas, geomorfológicas y climáticas.</li> <li>c) Los que alteren el patrimonio cultural, el paisaje y los bienes colectivos o individuales, protegidos por ley.</li> <li>d) Los que alteren el patrimonio natural, constituido por la diversidad biológica, genética y ecológica, sus interacciones y procesos.</li> <li>e) Las acciones directas o indirectas que producen o pueden producir el deterioro ambiental en forma temporal o permanente, incidiendo sobre la salud de la población.</li> </ol>
<p><b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias ambientales</b></p>	<p>El marco regulatorio boliviano sí guarda equivalencia con lo establecido en esta directriz de las salvaguardias ambientales de la Política OP-703. Toda vez que la normativa boliviana de la Ley N° 1333 del Medio Ambiente y sus seis reglamentos tienen el propósito de identificar los impactos ambientales y adoptar las medidas necesarias que aseguren la viabilidad ambiental de las actividades, obras o proyectos que se desarrollen. Así también, se han encontrado aspectos novedosos e importantes en la Constitución Política del Estado (CPE) como ser el derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado dentro de los derechos sociales y económicos de la población, o así también la responsabilidad de los daños ambientales históricos y la imprescriptibilidad de los delitos ambientales. Estos aspectos novedosos no se contemplan en la Ley N° 1333 del Medio Ambiente.</p>
<p><b>Brechas identificadas</b></p>	<p>La normativa ambiental específica no se encuentra compatibilizada con la actual CPE y la Ley N° 300 de la Madre Tierra</p>
<p><b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas</b></p>	<p>Es necesario llevar a cabo una compatibilización de la normativa ambiental específica en sintonía con la actual Constitución Política del Estado (CPE) y la Ley N° 300 de la Madre Tierra</p>

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B. Protección del medio ambiente: Hacia una gestión de riesgos e impactos ambientales</b>
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	<b>SI</b>
<b>Comentarios adicionales/ comentarios de expertos/ comentarios de visitas de campo</b>	Comentario de Antonio Andaluz: Existe la necesidad de actualizar muchas de las leyes ambientales específicas en función de la actual CPE y la Ley N° 300 de la Madre Tierra, de otro manera, se está limitando la aplicación de la ley en muchos campos ambientales.

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B.2. Legislación y Regulaciones Nacionales</b>
<b>¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?</b>	El Banco requerirá además que el prestatario garantice que la operación en cuestión se diseñe y se lleve a cabo en cumplimiento con la legislación y las normativas ambientales del país en el que se está desarrollando la operación, incluidas las obligaciones ambientales establecidas bajo los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAM).
<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	<p>Luego del análisis se puede determinar que Bolivia cuenta con un marco normativo completo y suficiente relativo al medio ambiente, el que se encuentra plasmado de manera transversal en la Constitución Política del Estado (CPE) desde el año 2009, norma que en sus cuatro primeras partes considera la temática medio ambiental, e incluye un título específico de medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio. Así también, el Artículo 342 establece que es deber del Estado y de la población conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente.</p> <p>El tema ambiental se complementó el año 2010 con la aprobación de la Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra, que establece siete principios (Armonía, Bien Colectivo, Garantía de regeneración de la Madre Tierra Respeto y Defensa de los Derechos de la Madre Tierra, No mercantilización e Interculturalidad), reflejando en esta norma la visión actual del Estado Plurinacional de Bolivia, y enfocando al desarrollo desde una perspectiva integral y donde la temática ambiental tiene que dejarse de tratar como un tema sectorial, si no como una línea transversal que incorpora la dimensión ambiental en los diferentes sectores y niveles jerárquicos administrativos a un mismo nivel. De la misma manera, el año 2012 la aprobación de la Ley N° 300 de la Madre Tierra definió conceptos complementarios para completar la visión del Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra. Así también, se hace mención a la Ley N° 1333 del Medio Ambiente, aprobada el 27 de abril de 1992 y que continúa en vigencia, norma ambiental que establece seis reglamentos específicos en materia ambiental (descritos en el recuadro de arriba). Otra parte de la normativa que contempla el tema ambiental relacionado con el siguiente programa se encuentra en la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez” del 19 julio de 2010, la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales, Ley N° 1700 Forestal y su reglamento y la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.</p>
<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias ambientales</b>	La normativa ambiental de Bolivia es equivalente a lo señalado en la Política OP-703 sobre Salvaguardias Ambientales, toda vez que el cumplimiento de la presente legislación ambiental específica es de carácter obligatorio para cualquier persona natural o colectiva que vaya a realizar cualquier actividad susceptible de afectar el medio ambiente o causar algún impacto sobre este.
<b>Brechas identificadas</b>	La actualización del marco regulatorio que precede de la Ley N° 300 de la Madre Tierra como marco referencial para las demás

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B.2. Legislación y Regulaciones Nacionales</b>
	normas ambientales específicas se encuentra aún en proceso de construcción. Algunos de los proyectos de leyes ambientales específicas que se encuentra en etapa de desarrollo son los siguientes: 1. Ley de Bosques (que reemplazará a la actual Ley Forestal N° 1700) 2. Ley Marco del Agua (Que reemplazará a la Ley de Aguas en vigencia desde 1906) 3. Ley de la Amazonia 4. Ley de Áreas Protegidas (que reemplazará al Reglamento General de Áreas Protegidas) 5. Ley de Biodiversidad 6. Ley de Tierras (que reemplazará a la Ley INRA), entre otras propuestas más.
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas</b>	Se recomienda que la nueva normativa ambiental específica tome en cuenta el carácter jurídico de la Madre Tierra, establecido en el artículo 5 de la Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra, donde la Madre Tierra y todos sus componentes adoptan el carácter de sujeto colectivo de interés público. Para de esta manera, guiar los procesos de diálogo y concertación de la nueva normativa entre los distintos sectores sociales, desde un enfoque ambiental primero y luego hacia los enfoques sociales y económicos. Esto facilitará la aplicación del principio de integralidad establecido en el artículo 4 de la Ley N° 300 de la Madre Tierra.
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	<b>SI</b>

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B.3. Pre evaluación y Clasificación</b>
<b>¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?</b>	Todas las operaciones financiadas por el Banco serán pre evaluadas y clasificadas de acuerdo con sus impactos ambientales potenciales. La pre evaluación se realizará en los comienzos del proceso de preparación, y considerará los impactos potenciales ambientales negativos, sean éstos directos o indirectos, regionales o de naturaleza acumulativa, incluyendo los impactos sociales y culturales ambientalmente relacionados tanto de la operación misma como de sus instalaciones asociadas, si fuera pertinente. Las operaciones del Banco serán evaluadas y clasificadas de acuerdo con su nivel de impacto potencial, de modo que se puedan definir las salvaguardias ambientales y los requisitos de revisión ambiental apropiados.
<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	En lo referido al programa el análisis encontró que la Ley N° 1333 del Medio Ambiente contempla entre sus seis reglamentos al Reglamento General de Gestión Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 24176 el 8 de diciembre de 1995. El presente reglamento en su artículo 54 establece el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) como un estudio destinado a identificar y evaluar potenciales impactos positivos y negativos que pueda causar la implementación, operación, futura inducido, mantenimiento y abandono de un proyecto, obra o actividad, con el fin de establecer las correspondientes medidas para evitar, mitigar o controlar aquellos que sean negativos e incentivar los positivos. En lo referido a impactos ambientales, sociales y culturales, el artículo 16 del Reglamento para la Prevención y Control Ambiental determina entre los criterios para establecer la categoría de EEIA a las modificaciones importantes de las características del ambiente, la utilización de recursos naturales, el riesgo para la salud de la población humana, la reubicación permanente o transitoria, u otras alteraciones de poblaciones humanas, y la introducción de cambios en las condiciones sociales, culturales y económicas entre otros aspectos más.
<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias</b>	Lo establecido en el artículo 54 del Reglamento General de Gestión Ambiental y el artículo 16 del Reglamento para la Prevención y Control Ambiental es equivalente con la presente salvaguardia ambiental establecida por la Política OP-703 del BID. Esta

<b>Políticas y directrices de salvaguardias ambientales</b>	<b>B.3. Pre evaluación y Clasificación</b>
	equivalencia la encontramos en que el EEIA contempla además de la identificación de los potenciales impactos ambientales en la utilización de los recursos naturales, también los potenciales impactos sociales, culturales y económicos que puedan derivarse de la implementación de determinada obra o proyecto.
<b>Brechas identificadas</b>	La normativa boliviana no cuenta con una Ley de consulta previa, donde se contemplen a detalle las consideraciones a tomarse ante los potenciales impactos sociales y culturales que puedan derivarse de la implementación de una actividad, obra o proyecto susceptibles de afectar a una población.
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas</b>	Se recomienda que la propuesta de Ley de Consulta Previa considere los procedimientos a seguirse ante los impactos sociales y culturales, además de los ambientales, que puedan derivarse de la implementación de una obra o proyecto.
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	<b>SI</b>
<b>Comentarios adicionales/ comentarios de expertos/ comentarios de visitas de campo</b>	Se evidenció en la visita de campo al municipio de Guarayos, que existe una preocupación por parte del Pueblo Guarayo en relación a los impactos sociales y ambientales que están teniendo los nuevos asentamientos en la TIOC Guarayos y la Reserva Forestal Guarayos por parte de campesinos. Así también, los indígenas Guarayos consideran que existen cambios en el medio ambiente que ya se están sintiendo, así como la preocupación de posibles conflictos sociales entre campesinos e indígenas Guarayos por la ocupación de tierras en la TCO.

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B.4. Otros factores de riesgo</b>
<b>¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?</b>	Además de los riesgos que representan los impactos ambientales, el Banco identificará y manejará otros factores de riesgo que puedan afectar la sostenibilidad ambiental de sus operaciones. Entre los factores de riesgo figuran elementos como la capacidad de gestión de las agencias ejecutoras/patrocinadores o de terceros, riesgos derivados del sector, riesgos asociados con preocupaciones sociales y ambientales muy delicadas, y la vulnerabilidad ante desastres. Dependiendo de la naturaleza y gravedad de los riesgos, el Banco diseñará, junto con la agencia ejecutora/patrocinador o terceros, las medidas apropiadas para manejar tales riesgos.
<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	La Constitución Política del Estado (CPE) establece en su artículo 347 que el Estado y la sociedad promoverán la mitigación de los efectos nocivos al medio ambiente, y de los pasivos ambientales que afectan al país. Se declara la responsabilidad por los daños ambientales históricos y la imprescriptibilidad de los delitos ambientales. Así también, en el párrafo II del presente artículo se determina que quienes realicen actividades de impacto sobre el medio ambiente deberán, en todas las etapas de la producción, evitar, minimizar, remediar, reparar y resarcir los daños que se ocasionen al medio ambiente y a la salud de las personas, y establecerán las medidas de seguridad necesarias para neutralizar los efectos posibles de los pasivos ambientales. El artículo 22 de la Ley N° 1333 de Medio Ambiente establece que es deber del Estado y la sociedad la prevención y control de los problemas ambientales derivados de desastres naturales o de las actividades humanas. El Estado promoverá y fomentará la investigación referente a los efectos de los desastres naturales sobre la salud, el medio ambiente y la economía nacional. También el artículo 23 de la misma normativa establece que el Ministerio de Defensa Nacional en coordinación con los sectores público y privado, deberán elaborar y ejecutar planes de prevención y contingencia destinados a la atención de la población y de

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B.4. Otros factores de riesgo</b>
	<p>recuperación de las áreas afectadas por desastres naturales.</p> <p>La ley N° 602 de Gestión de Riesgos tiene por objeto regular el marco institucional y competencial para la gestión de riesgos que incluye la reducción del riesgo a través de la prevención, mitigación y recuperación y; la atención de desastres y/o emergencias a través de la preparación, alerta, respuesta y rehabilitación ante riesgos de desastres ocasionados por amenazas naturales, socio-naturales, tecnológicas y antrópicas, así como vulnerabilidades sociales, económicas, físicas y ambientales. De la misma manera, el artículo 2 de la Ley N° 602 tiene por finalidad definir y fortalecer la intervención estatal para la gestión de riesgos, priorizando la protección de la vida y desarrollando la cultura de la prevención con participación de todos los actores y sectores involucrados.</p>
<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias ambientales</b>	Lo establecido en el artículo 347 de la CPE, los artículos 22 y 23 de la Ley N° 1333, y la Ley N° 602 de Gestión de Riesgos es equivalente con esta directriz de las salvaguardias ambientales de la Política OP-703, ya que el marco regulatorio boliviano prevé medidas de gestión, prevención y mitigación de riesgos, así como la atención de desastres naturales.
<b>Brechas identificadas</b>	No se identificaron brechas
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas</b>	No se contemplan recomendaciones
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	<b>SI</b>
<b>Comentarios adicionales/ comentarios de expertos/ comentarios de visitas de campo</b>	En el río Pailitas, un brazo del río Grande, se evidenció una afectación debido a la acción antrópica del desvío de un brazo del río grande, evidenciada en la inundación a las áreas próximas a las comunidades del municipio El Puente (Departamento de Santa Cruz) con el propósito de ganar espacios territoriales y sin darse cuenta de las externalidades negativas generadas. En este caso se presenció una limitada atención y monitoreo de los grupos sociales afectados por esta obra.

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B.6. Consultas</b>
<b>¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?</b>	<p>Como parte del proceso de evaluación ambiental, las operaciones clasificadas bajo las Categorías “A” y “B” requerirán consultas con las partes afectadas y se considerarán sus puntos de vista. También se podrá llevar a cabo consultas con otras partes interesadas para permitir un rango más amplio de experiencias y perspectivas. Las operaciones de Categoría “A” deberán ser consultadas por lo menos dos veces durante la preparación del proyecto, durante la fase de delimitación de los procesos de evaluación o revisión ambiental, y durante la revisión de los informes de evaluación. Para las operaciones de Categoría “B” se deberán realizar consultas con las partes afectadas por lo menos una vez, preferentemente durante la preparación o revisión del PGAS, según se acuerde con el prestatario. Para propósitos de la consulta se deberá suministrar la información en los lugares, idiomas y formatos que permitan consultas de buena fe con las partes afectadas, y se formen una opinión y hagan comentarios sobre el curso de acción propuesto. Las EIA u otros análisis relevantes se darán a conocer al público de forma consistente con la Política de Disponibilidad de Información (OP-102) del Banco. Durante la ejecución del proyecto las partes afectadas deberían ser informadas sobre las medidas de mitigación ambiental y social que les afecte, según se defina en el PGAS.</p>

Políticas y directrices de salvaguardias	B.6. Consultas
<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	En lo referido a esta directriz se analizó que el artículo 352 de la Constitución Política del Estado (CPE) establece que cuando se realice la explotación de recursos naturales en determinados territorios se llevarán a cabo procesos de consulta a la población afectada. Dicha consulta deberá ser libre, previa e informada. Así también, en las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios. Por otra parte, el inciso 7) del artículo 30 de la CPE establece que las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos tienen el derecho a la protección de sus lugares sagrados, 10) a vivir en un ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas, 15) a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. Por su parte, el artículo 353 de la CPE determina que se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.
<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias ambientales</b>	El marco regulatorio establecido en la CPE Boliviana es equivalente con lo determinado por esta directriz de las salvaguardias ambientales de la Política OP-703, toda vez que lo analizado en los artículos 352 y 353 prevé la realización de consultas previas a los afectados cuando se realice la explotación de algún recurso natural susceptible de afectarles.
<b>Brechas identificadas</b>	La Ley de Minería y Metalurgia (2014) establece la Consulta Previa Informada a los pueblos indígenas para que puedan decidir sobre la explotación de recursos naturales no renovables contenidos en sus territorios, sin embargo no existe un protocolo que indique cómo se la debe aplicar.
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas</b>	A nivel constitucional hay un cumplimiento y equivalencia con lo establecido en la presente directriz de salvaguardia, sin embargo no existe una ley especial que norme este mandato constitucional. De esa manera, es importante se apruebe la Ley de Consulta Previa que ha sido presentada a la Asamblea Legislativa Plurinacional para que se determine a detalle los procedimientos de la consulta previa, libre e informada.
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	<b>SI</b>

Políticas y directrices de salvaguardias	B.7. Supervisión y cumplimiento
<b>¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?</b>	El Banco supervisará el acatamiento de todos los requisitos de salvaguardia estipulados en el acuerdo de préstamo y en los reglamentos de crédito u operacionales del proyecto por parte de la agencia ejecutora/patrocinador. Los requisitos de salvaguardias, como es el caso de un PGAS, deberán ser incorporados a los documentos contractuales del proyecto, sus reglamentos de crédito u operacionales o a las bases de licitación del proyecto, según corresponda, a través de lo cual se establecerán los hitos, cronogramas, y las correspondientes asignaciones presupuestarias que corresponda, de manera de implementar y supervisar el plan durante el curso del proyecto. Los indicadores de salvaguardia que corresponda deberán definirse con toda claridad en el marco lógico y de resultados, vigilados a través de los informes de supervisión, y revisados en los informes parciales y de finalización del proyecto. El acatamiento de los compromisos relativos a las salvaguardias y la identificación de problemas imprevistos será analizado, estudiado y notificado como parte de las misiones de administración y

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B.7. Supervisión y cumplimiento</b>
	de revisión de portafolio del Banco. Los proyectos de Categoría “A” se revisarán por lo menos una vez al año para verificar el cumplimiento de las salvaguardias. Cuando quiera que se realicen evaluaciones ex-post, allí se analizarán los resultados de sostenibilidad de la operación.
<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	No aplicable para el análisis
<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias ambientales</b>	
<b>Brechas identificadas</b>	
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas</b>	
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B.8. Impactos transfronterizos</b>
<b>¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?</b>	En el proceso de evaluación ambiental se identificarán y abordarán, desde el principio del ciclo de proyecto, los temas transfronterizos asociados con la operación. El proceso de evaluación ambiental para operaciones que conlleven impactos y riesgos ambientales y sociales relacionados de carácter transfronterizo, como por ejemplo aquellas operaciones que afecten el uso que otro país haga de vías fluviales internacionales, cuencas, recursos marinos y costeros, corredores biológicos, acuíferos y cuencas atmosféricas regionales, deberán abordar los siguientes temas: (i) notificación al país o países afectados de los impactos transfronterizos críticos; (ii) implementación de un marco apropiado de consulta con las partes afectadas; y (iii) medidas apropiadas de mitigación y/o supervisión, a satisfacción del Banco.
<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	El artículo 255 de la Constitución Política del Estado (CPE) establece en su párrafo II que la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales se regirá por los principios de: 7. Armonía con la naturaleza, defensa de la biodiversidad, y prohibición de formas de apropiación privada para el uso y explotación exclusiva de plantas, animales, microorganismos y cualquier materia viva. Así también, el artículo 376 de la CPE establece que los recursos hídricos de los ríos, lagos y lagunas que conforman las cuencas hidrográficas, por su potencialidad, por la variedad de recursos naturales que contienen y por ser parte fundamental de los ecosistemas, se consideran recursos estratégicos para el desarrollo y la soberanía boliviana. El Estado evitará acciones en las nacientes y zonas intermedias de los ríos que ocasionen daños a los ecosistemas o disminuyan los caudales, preservará el estado natural y velará por el desarrollo y bienestar de la población. El artículo 377 de la CPE establece que todo tratado internacional que suscriba el Estado sobre los recursos hídricos garantizará la soberanía del país y priorizará el interés del Estado. El párrafo II del presente artículo establece que el Estado resguardará de forma permanente las aguas fronterizas y transfronterizas para la conservación de la riqueza hídrica que contribuirá a la integración de los pueblos. Por su parte, la Ley N° 1333 del Medio Ambiente establece en su artículo 29 sobre los asuntos del medio ambiente en el



Políticas y directrices de salvaguardias	B.8. Impactos transfronterizos
	contexto internacional que el Estado promoverá tratados internacionales de preservación, conservación y control de Fauna y Flora, de áreas protegidas, de cuencas y/o ecosistemas compartidos con uno o más países. El artículo 167 del Reglamento para la Prevención y Control Ambiental determina que si un proyecto, obra o actividad se localiza en zonas fronterizas del país y ocasione o pudiera ocasionar impactos o riesgo inminente sobre el ambiente de un Estado vecino, así como sobre recursos naturales compartidos con otros Estados, el representante legal debe considerar esas circunstancias en el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA). Conforme a los principios del Derecho Internacional, cuando exista Convenio de Reciprocidad, en el Ministerio de Medio Ambiente, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, informará a los Estados que pueden ser afectados por la implementación, operación o abandono de proyectos, obras o actividades, de los resultados de EEIA y Análisis Ambiental que se efectúen con el fin de conocer los impactos potenciales y efectos actuales que los afecten o puedan afectar. Toda transmisión de información al respecto entre países vecinos o fronterizos, debe guardar la confidencialidad correspondiente. El artículo 168 establece que en ausencia de tratados de cooperación sobre el control de la calidad ambiental en áreas fronterizas, deberá mantenerse el principio de la comunidad para el aprovechamiento de áreas forestales, áreas protegidas, áreas de desarrollo y otros.
<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias ambientales</b>	El marco regulatorio boliviano sí es equivalente con lo establecido en esta directriz de la política de salvaguardias ambientales del BID, ya que se prevén las medidas necesarias cuando se produzcan impactos transfronterizos tendientes a afectar a países vecinos. Así también, en lo referente a la presente directriz se puede enunciar que Bolivia es parte de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y ha suscrito el Tratado de la Cuenca del Plata, siendo parte del Comité Intergubernamental de los países de la cuenca del Plata.
<b>Brechas identificadas</b>	La normativa boliviana no establece nada referido a los impactos ambientales y sociales de carácter transfronterizo sobre corredores de biodiversidad.
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas</b>	Existen estudios e investigaciones de importancia realizados por ONG y Fundaciones como Conservación Internacional en lo que respecta a corredores biológicos o de biodiversidad, como el caso del Corredor Vilcabamba- Amboró (Perú-Bolivia) Esta clase de estudios puede ayudar a orientar la estructuración de normativa y estrategias específicas en el tema.
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	<b>SI</b>
<b>Comentarios adicionales/ comentarios de expertos/ comentarios de visitas de campo</b>	Arturo Moscoso: <i>“No tenemos normativa para corredores de biodiversidad, pero son estudios que han costado millones de dólares, pero en la hora de la aplicabilidad estos estudios no han delegado quienes se deben hacer cargo y la gestión de estos lugares.”</i>

Políticas y directrices de salvaguardias	B.9. Hábitats naturales y sitios culturales
<b>¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?</b>	El Banco no apoyará operaciones y actividades que en su opinión conviertan o degraden significativamente hábitats naturales críticos o que dañen sitios de importancia cultural crítica. Siempre que sea posible, las operaciones y actividades financiadas por el Banco se ubicarán en tierras y sitios previamente intervenidos. El Banco no respaldará operaciones que involucren una conversión

Políticas y directrices de salvaguardias	B.9. Hábitats naturales y sitios culturales
	<p>significativa o la degradación de hábitats naturales tal y como se definen en la presente Política, a menos que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) no existan alternativas viables que el Banco considere aceptables;</li> <li>(ii) se hayan hecho análisis muy completos que demuestren que los beneficios totales derivados de la operación superan ampliamente sus costos ambientales, y</li> <li>(iii) se incorporen medidas de mitigación y compensación que el Banco considere aceptables –incluyendo, según se requiera, aquellas encaminadas a minimizar la pérdida de hábitat y a establecer y mantener un área protegida ecológicamente similar—y que estén adecuadamente financiadas, implementadas y supervisadas. El Banco no apoyará operaciones a través de las cuales se introduzcan especies invasoras.</li> </ul>
¿Qué establece la Normativa boliviana?	<p>Según el artículo 385 de la Constitución Política del Estado las áreas protegidas constituyen un bien común y forman parte del patrimonio natural y cultural del país; cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas para el desarrollo sustentable. Por otra parte, la Ley del Medio Ambiente N° 1333 tiene incorporado el Decreto Supremo N° 24781 de 31 de julio de 1997 el que crea el Reglamento General de Áreas Protegidas. El objeto de este reglamento es regular la gestión de las áreas protegidas y establecer su marco institucional en relación a la Ley N° 1333 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica ratificado por Ley N° 1580 de 15 de junio de 1994. El artículo 19 del presente reglamento establece seis categorías de manejo para las áreas protegidas, las que son: -Parque; -Santuario; -Monumento Natural; -Reserva de Vida Silvestre; -Área Natural de Manejo Integrado; -Reserva Natural de Inmovilización; Por su parte el Reglamento General de Áreas Protegidas establece en el artículo 22 que la categoría Monumento Natural Nacional o Departamental tiene por objeto fundamental la preservación de rasgos naturales sobresalientes de particular singularidad, por su carácter espectacular, paisajístico o escénico, de formaciones geológicas, fisiográficas o yacimientos paleontológicos. Además, esta categoría incluye la conservación de la diversidad biológica que el área contenga. Así también, el artículo 23 del descrito reglamento establece que en el área que comprende los parques, santuarios o monumentos, está prohibido el uso extractivo o consuntivo de sus recursos renovables o no renovables y obras de infraestructura, excepto para investigación científica, ecoturismo, educación ambiental y actividades de subsistencia de pueblos originarios, debidamente calificadas y autorizadas, en razón que estas categorías brindan a la población oportunidades para el turismo y recreación en la naturaleza, la investigación científica, el seguimiento de los procesos ecológicos, la interpretación, la educación ambiental y la concientización ecológica, de acuerdo a su zonificación, planes de manejo y normas reglamentarias. El artículo 90 del mismo reglamento considera infracciones administrativas en el inc. f.3) Reintroducir especímenes de especies de fauna silvestre nativa, f.4) Introducir plantas y/o animales exóticos que no sean nativos de la región. Así también, el Plan de Uso de Suelo (PLUS) del Departamento de Santa Cruz, aprobado por Decreto Supremo N° 24124 fija recomendaciones de manejo y establece restricciones a las intervenciones, de acuerdo a la aptitud y la potencialidad de los recursos naturales y los ecosistemas en las distintas categorías y tierras de uso como las Tierras de Uso Agropecuario Intensivo, Tierras de Uso Agropecuario Extensivo, Tierras de Uso Agrosilvopastoril, Tierras de Uso Forestal y Tierras de Uso Restringido; Áreas Naturales Protegidas.</p>
Análisis de equivalencia del marco	Lo establecido en la normativa boliviana guarda equivalencia con esta directriz de las salvaguardias ambientales de la Política OP-

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B.9. Hábitats naturales y sitios culturales</b>
<b>regulatorio con las salvaguardias ambientales</b>	703. Pero así también, como parte de análisis del presente programa se ha identificado en el Informe de Evaluación Ambiental y Social Estratégica de la presente consultoría, posibles riesgos asociados al proceso de titulación de tierras, lo que podría incrementar los procesos de deforestación, en la medida que no exista una política de Gestión del Territorio enmarcado en las leyes nacionales.
<b>Brechas identificadas</b>	El Departamento de Santa Cruz es el único departamento que cuenta con un Plan de Uso de Suelo aprobado en el país. Por otra parte, el Reglamento no establece la categoría de Áreas Protegidas Municipales, la cual ya está reconocida por la Constitución Política del Estado. Así también, tampoco se hace mención a los corredores de biodiversidad, figura que no se encuentra en la normativa boliviana, pero que sin embargo es muy utilizada por la comunidad científica y de conservación.
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas</b>	Se recomienda actualizar el Plan de Uso de Suelo (PLUS) del Departamento de Santa Cruz, y desarrollar otros PLUS para los 8 departamentos restantes del país. Por otra parte, se recomienda avanzar en el proceso de construcción de la Ley de Áreas Protegidas (AP) de Bolivia. En esta nueva normativa de AP es importante se incorpore un marco regulatorio específico para el manejo de corredores de biodiversidad. Así también, es importante la nueva normativa de AP establezca políticas claras sobre el manejo, la conservación y gestión de áreas de alto valor, consideradas patrimonio cultural y arqueológico, o sitios sagrados para los pueblos indígenas.
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	<b>SI</b>
<b>Comentarios adicionales/ comentarios de expertos/ comentarios de visitas de campo</b>	En las visitas de campo se pudo evidenciar el interés de algunos municipios (como el caso de San Javier) en avanzar en la creación de Áreas Protegidas Municipales en las tierras fiscales no disponibles.

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B.10. Materiales Peligrosos</b>
<b>¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?</b>	Las operaciones financiadas por el Banco deberán evitar los impactos adversos al medio ambiente, a la salud y a la seguridad humana derivados de la producción, adquisición, uso y disposición final de materiales peligrosos, entre ellos sustancias tóxicas orgánicas e inorgánicas, plaguicidas y contaminantes orgánicos persistentes (COP). La producción, adquisición, uso y disposición final de sustancias y materiales peligrosos debería ser evitada siempre que sea posible, y en otros casos minimizada. En aquellas circunstancias en que no se pueda evitar su producción o uso significativos, se deberá preparar, en consulta con comunidades y trabajadores potencialmente afectados, un plan de manejo que cubra su transporte, manipulación, almacenamiento y disposición final, junto con prácticas relacionadas de manejo y notificación, lo cual incluye medidas preventivas y de contingencia.
<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	
<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias</b>	

Políticas y directrices de salvaguardias ambientales	<b>B.10. Materiales Peligrosos</b>
Brechas identificadas	No aplicable para el presente programa
Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas	
Cumplimiento de la política OP-703	

Políticas y directrices de salvaguardias	<b>B.11. Prevención y reducción de la contaminación</b>
¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?	Las operaciones financiadas por el Banco incluirán, según corresponda, medidas destinadas a prevenir, disminuir o eliminar la contaminación resultante de sus actividades. El Banco requerirá que sus clientes cumplan con los estándares de emisiones y vertimientos de fuentes específicas reconocidos por los bancos multilaterales de desarrollo. Con base en las condiciones locales y la legislación y normativas nacionales, el informe de evaluación ambiental o el informe de gestión ambiental y social justificarán, de manera consistente con esta Directiva, los estándares seleccionados para cada operación en particular. Como parte de las medidas de mitigación acordadas, el Banco podrá requerir que el prestatario adopte procesos de producción más limpia, eficiencia energética o energía renovable, cuando éstos sean factibles y costo efectivos. El Banco promueve la reducción y control de emisiones de gases de efecto invernadero (GHG, por sus siglas en inglés) de modo que se ajusten a la naturaleza y escala de las operaciones. Para aquellas que produzcan emisiones significativas de estos gases, se cuantificarán anualmente las emisiones directas de GHG de acuerdo con las metodologías de estimación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) u otros métodos internacionalmente aceptados.
¿Qué establece la Normativa boliviana?	No aplicable para el presente programa
Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias ambientales	
Brechas identificadas	
Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas	
Cumplimiento de la política OP-703	

Políticas y directrices de salvaguardias	<b>B.12. Proyectos en construcción</b>
¿Qué establecen las salvaguardias	El Banco financiará operaciones que ya estén en construcción sólo si el prestatario puede demostrar que estas operaciones

Políticas y directrices de salvaguardias	B.12. Proyectos en construcción
ambientales del BID?	<p>cumplen con todas las provisiones relevantes de esta Política. Si, como parte del análisis/revisión ambiental de una operación propuesta que esté en construcción, se identifica un incumplimiento de las Directrices de salvaguardias relevantes establecidas en esta Política, se deberá presentar al Banco un plan de acción, antes de que el Directorio apruebe la operación. El plan de acción deberá definir las acciones, junto con un calendario de ejecución para resolver oportunamente las cuestiones relativas al no cumplimiento, e incluir el financiamiento suficiente para su implementación.</p> <p>No aplicable para el análisis</p>
¿Qué establece la Normativa boliviana?	
Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias ambientales	
Brechas identificadas	
Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas	
Cumplimiento de la política OP-703	

Políticas y directrices de salvaguardias	B.13. Préstamos de política e instrumentos flexibles de préstamo
¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?	<p>Tomando en cuenta que el Banco puede financiar préstamos con instrumentos que difieren de préstamos de inversión tradicional, para los cuales la clasificación de impactos ex-ante no sea factible, estos instrumentos de préstamo pueden requerir herramientas alternativas de evaluación y gestión ambiental para determinar el nivel de riesgo asociados a las salvaguardias y los requisitos operativos, según se describen en los lineamientos de implementación de esta política. Para préstamos de política, el Banco analizará durante la fase de diseño si las políticas específicas del país y/o los cambios institucionales respaldados por la operación ocasionan efectos significativos directos en el medio ambiente y los recursos naturales del solicitante. La secuencia de acciones y condiciones apropiadas para garantizar la sostenibilidad ambiental deberá verse reflejada en el plan de acción correspondiente, según se requiera. Para operaciones de intermediación financiera (FI), incluyendo préstamos globales multisectoriales, el Banco evaluará la capacidad de gestión ambiental de la agencia ejecutora. Los intermediarios financieros demostrarán que cuentan con los procedimientos ambientales para requerir que los destinatarios finales del financiamiento del Banco adopten e implementen medidas ambientales racionales y adecuadas. El prestatario y el Banco acordarán poner en práctica un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) diseñado según las necesidades particulares de la operación. Periódicamente se deberán realizar revisiones ambientales de una muestra representativa de proyectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los préstamos basados en criterios de desempeño, enfoques sectoriales o líneas de crédito condicionales para proyectos de</li> </ul>

Políticas y directrices de salvaguardias	B.13. Préstamos de política e instrumentos flexibles de préstamo
	inversión podrán requerir que se emprendan tempranamente, caso por caso, evaluaciones ambientales y de capacidades en los niveles sectoriales y de programa, según la naturaleza del programa y del sector.
¿Qué establece la Normativa boliviana?	No aplicable para el análisis
Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias ambientales	
Brechas identificadas	
Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas	
Cumplimiento de la política OP-703	

Políticas y directrices de salvaguardias	B.14. Préstamos multi fase o repetidos
¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?	Todo caso que involucre problemas ambientales significativos resultantes de etapas previas de operaciones de varias fases o de una operación financiada por el Banco recién concluida por la misma agencia ejecutora/prestatario, esta última deberá emprender las acciones apropiadas para remediar dichos problemas o bien convenir con el Banco respecto de un curso de acción coherente con la responsabilidad de la agencia ejecutora/prestatario antes que el Banco tome su decisión referente a la fase o préstamo subsiguiente. Si la naturaleza de la operación así lo justifica, es posible que se requiera una auditoría ambiental para identificar los riesgos y las soluciones correspondientes.
¿Qué establece la Normativa boliviana?	En lo referido al presente programa se analizó el Informe de Terminación de Proyecto sobre el Programa de Saneamiento de Tierras y Catastro Rural BID 1512.
Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias ambientales	En el análisis del informe del proyecto BID 1512 no se identificaron externalidades ni problemas ambientales significativos de la etapa anterior del Programa de Saneamiento de Tierras y Catastro Rural apoyado por el Banco.
Brechas identificadas	No se identificaron brechas
Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas	No se establecen recomendaciones
Cumplimiento de la política OP-703	SI

Políticas y directrices de salvaguardias	B.15. Operaciones de cofinanciamiento
¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?	En el caso de operaciones de cofinanciamiento, el Banco deberá colaborar con los prestatarios y agencias financiadoras participantes para que se adopte un único proceso de EA, así como requisitos unificados de documentación, consulta y disponibilidad de información congruentes con los requerimientos de esta política. Por principio, el Banco respaldará los esfuerzos de convergencia y armonización entre instituciones financieras multilaterales, donantes bilaterales y otros socios de los sectores público y privado.
¿Qué establece la Normativa boliviana?	No aplicable para el análisis
Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias ambientales	
Brechas identificadas	
Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas	
Cumplimiento de la política OP-703	

Políticas y directrices de salvaguardias	B.16. Sistemas nacionales
¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?	En el contexto de operaciones individuales, el Banco considerará la utilización de los sistemas de salvaguardias existentes en el país miembro prestatario para identificar y manejar impactos ambientales y sociales. Esto regirá cuando el Banco haya determinado que los sistemas del país prestatario sean equivalentes o superiores a los requerimientos del Banco. Esta equivalencia será analizada de acuerdo con cada una de las salvaguardias pertinentes a la operación seleccionada. El Banco será responsable de determinar tal equivalencia y su aceptabilidad, y de supervisar el cumplimiento de esta Política. En casos donde el Banco considere el uso de un sistema de país, la verificación de equivalencia estará incluida como parte del informe de proyecto presentado para aprobación. Si durante el proceso de verificación se revelan vacíos relacionados con requerimientos de salvaguardias específicos, el Banco y el prestatario podrán convenir en un plan de acción con asignación de recursos suficientes. El plan de acción, que será aprobado por el Directorio, demostrará las medidas necesarias para lograr y mantener la equivalencia con los estándares del Banco, consistente con las directivas de esta Política. El Banco podrá apoyar al país en el desarrollo de capacidades para asegurar la implementación de salvaguardia de manera aceptable y consistente con el plan de acción acordado. Si durante el curso de la implementación de un proyecto el Banco verifica la equivalencia de aspectos adicionales en los sistemas del país, de acuerdo con los lineamientos de la Administración, los cambios pertinentes podrán ser autorizados en las condiciones contractuales. El Banco usará su propio sistema de salvaguardias en casos donde los sistemas de país no sean considerados equivalentes, y la definición de salvaguardias, ya sea bajo el sistema del Banco o del país, estarán reflejados en las obligaciones contractuales del prestatario con el Banco.

Políticas y directrices de salvaguardias	B.16. Sistemas nacionales
¿Qué establece la Normativa boliviana?	<p>En lo referido a esta directriz la Constitución Política del Estado describe en su artículo 345, inc.2 que las políticas de gestión ambiental se basarán en la aplicación de los sistemas de evaluación de impacto ambiental y el control de calidad ambiental, sin excepción y de manera transversal a toda actividad de producción de bienes y servicios que use, transforme o afecte los recursos naturales y al medio ambiente. Así también, el inciso 3 del mismo artículo establece que la responsabilidad por ejecución de toda actividad que produzca daños medio ambientales y sus sanción civil, penal y administrativa por incumplimiento de las normas de protección del medio ambiente. También se observa un detallado sistemas de salvaguardias en Bolivia para manejar los impactos ambientales establecidos en la Ley N° 1333 del Medio Ambiente y los reglamentos de: 1. Reglamento General de Gestión Ambiental 2. Reglamento Para la Prevención y Control Ambiental 3. Reglamento en Materia de Contaminación Atmosférica 4. Reglamento en Materia de Contaminación Hídrica 5. Reglamento para Actividades con Sustancias Peligrosas 6. Reglamento de Gestión de Residuos Sólidos La aplicación y cumplimiento de cada uno de los seis reglamentos establecidos en la Ley N° 1333 del Medio Ambiente, dependerá del impacto ambiental determinado que pueda causar cualquier actividad, obra o proyecto que se planee realizar en un determinado momento y lugar del territorio nacional. Según el artículo 20 de la Ley N° 1333 estas actividades y factores susceptibles de degradar el medio ambiente pueden ser:</p> <p>a) Los que contaminan el aire, las aguas en todos sus estados, el suelo y subsuelo.</p> <p>b) Los que producen alteraciones nocivas de las condiciones hidrológicas, edafológicas, geomorfológicas y climáticas.</p> <p>c) Los que alteren el patrimonio cultural, el paisaje y los bienes colectivos o individuales, protegidos por ley.</p> <p>d) Los que alteren el patrimonio natural, constituido por la diversidad biológica, genética y ecológica, sus interpelaciones y procesos.</p> <p>e) Las acciones directas o indirectas que producen o pueden producir el deterioro ambiental en forma temporal o permanente, incidiendo sobre la salud de la población. También el artículo 15 del Reglamento para la Prevención y Control Ambiental establece la identificación de las categorías de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA), la categoría 1 es el EEIA integral que tiene una mayor afectación sobre los factores del ecosistema, la categoría 2 EEIA específico tiene una afectación sobre algunos de los factores del sistema ambiental, la categoría 3 solo requiere un Planteamiento de Medidas de Mitigación y un Plan de Seguimiento Ambiental, y la categoría 4 son aquellos proyectos, obras y actividades que no requieren de EEIA.</p>
Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias ambientales	<p>La normativa boliviana establecida en la CPE, la Ley N° 1333 y sus seis reglamentos (descritos), y la Ley N° 300 de la Madre Tierra, determinan que tanto el Estado como la sociedad promoverán la mitigación de los efectos nocivos al medio ambiente, y de los pasivos ambientales que afectan al país. De esa manera, es obligación en Bolivia de quienes realicen alguna actividad de impacto sobre el medio ambiente, deben evitar, minimizar, mitigar, remediar, reparar y resarcir los daños que se ocasionen al medio ambiente y a la salud de las personas. Es por ello, que el marco regulatorio boliviano guarda equivalencia con esta directriz de las salvaguardias ambientales de la Política OP-703 del BID, dado que la normativa boliviana contempla un sistema detallado de salvaguardias ambientales para el manejo de impactos ambientales.</p>
Brechas identificadas	<p>Es necesario llevar a cabo una compatibilización de la normativa ambiental específica en sintonía con la actual Constitución Política del Estado (CPE) y la Ley N° 300 de la Madre Tierra</p>



<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B.16. Sistemas nacionales</b>
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas</b>	Lo establecido en la normativa boliviana actual es suficiente para avanzar en el siguiente programa, sin embargo, es necesaria la actualización jurídica de lo normativa ambiental específica para que el marco regulatorio ambiental se encuentre en relación con la actual CPE y la Ley N° 300 de la Madre Tierra.
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	<b>SI</b>

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B.17. Adquisiciones</b>
<b>¿Qué establecen las salvaguardias ambientales del BID?</b>	En acuerdo con el prestatario, y con el fin de asegurar que haya un proceso ambientalmente responsable de adquisiciones, las disposiciones aceptables de salvaguardia para la adquisición de bienes y servicios relacionados con proyectos financiados por el Banco podrán ser incorporadas en los documentos de préstamo específicos del proyecto, así como en sus normas operativas y en los pliegos de licitación, según sea el caso. El Banco fomentará enfoques que contribuyan a que los bienes y servicios adquiridos para las operaciones financiadas por la institución se produzcan de manera ambiental y socialmente sostenible en lo que se refiere al uso de recursos, entorno laboral y relaciones comunitarias. Los procedimientos del Banco en materia de adquisiciones incluirán una lista de exclusión de productos dañinos al medio ambiente aprobada por el Banco. El Banco debería promover entre las agencias ejecutoras y los prestatarios la adquisición de obras, bienes y servicios ambientalmente responsables de manera que, según la opinión del Banco, sea consistente con los principios de economía y eficiencia. Las experiencias y prácticas de adquisiciones ambientalmente responsables serán compartidas con los países miembros prestatarios y con otras instituciones financieras multilaterales a fin de identificar enfoques armónicos.
<b>¿Qué establece la Normativa boliviana?</b>	El artículo 344 de la Constitución Política del Estado (CPE) en su párrafo II establece que el Estado regulará la internación, producción, comercialización y empleo de técnicas, métodos, insumos y sustancias que afecten a la salud y al medio ambiente. En lo referido al análisis de la siguiente directriz de salvaguardia ambiental se encontró que el artículo 67 del Sistema de Normas de Administración de Bienes y Servicios únicamente define la modalidad de contratación por desastres y/o emergencias, como la modalidad que permite a las entidades públicas contratar bienes y servicios, única y exclusivamente para enfrentar los desastres y/o emergencias nacionales, departamentales y municipales. Por su parte, el artículo 85 de la Ley N° 1333 del Medio Ambiente determina que corresponde al Estado y a las instituciones técnicas especializadas: b) Apoyar el rescate, uso y mejoramiento de las tecnologías tradicionales adecuadas. c) Controlar la introducción o generación de tecnologías que atenten contra el medio ambiente. e) Administrar y controlar la transferencia de tecnología de beneficio para el país.
<b>Análisis de equivalencia del marco regulatorio con las salvaguardias ambientales</b>	Lo establecido en el artículo 344 de la CPE como en el artículo 85 de la Ley N° 1333 de Medio Ambiente guarda equivalencia con esta directriz de las salvaguardias ambientales de la Política OP-703, toda vez que el marco regulatorio boliviano prevé el control de tecnologías, insumos y sustancias que sean susceptibles de atentar contra el medio ambiente, no obstante, la normativa no realiza una mención específica de cuáles podrían ser estas tecnologías, insumos o productos ni contempla los requisitos de adquisición de

<b>Políticas y directrices de salvaguardias</b>	<b>B.17. Adquisiciones</b>
	bienes y servicios amigables al medio ambiente.
<b>Brechas identificadas</b>	El marco regulatorio boliviano analizado no contempla los requisitos de adquisición de bienes y servicios que sean amigables al medio ambiente, ni tampoco cuáles pueden ser los productos dañinos susceptibles de degradar el medio ambiente, cuyo uso y adquisición debería ser evitado en el territorio nacional que la norma del sistema de bienes y servicios no se
<b>Medidas/recomendaciones para cerrar las brechas identificadas</b>	Se recomienda incorporar en la normativa boliviana una actualización de cuáles son los diversos bienes, tecnologías, insumos y productos que son susceptibles de degradar el medio ambiente y afectar la salud de las personas.
<b>Cumplimiento de la política OP-703</b>	<b>SI</b>
<b>Comentarios adicionales/ comentarios de expertos/ comentarios de visitas de campo</b>	En las visitas de campo al municipio de Pampagrande en el Departamento de Santa Cruz, en reunión con técnicos del Gobierno Municipal y la Cooperativa de Agua, nos dieron a conocer que existen estudios que han demostrado que existe una elevada concentración de tóxicos en la sangre de los pobladores del municipio a causa del excesivo uso de agroquímicos en la agricultura, y posterior consumo de hortalizas y verduras. (La localidad de Los Negros en Pampagrande es considerada la zona principal de producción y abastecimiento de hortalizas y verduras para la ciudad de Santa Cruz de la Sierra)

## Anexo 6: Unidades Productivas Agropecuarias: La Paz y Santa Cruz

Tabla 6.1: Datos del departamento de La Paz en función de las UPA

Provincia	Municipio	Zona Agroproductiva	N° Comunidades	Superficie Total (Ha)	Numero UPA	Superficie por UPA (Ha)
Murillo	La Paz	Valles	72	200.058,19	3.172	8,46
	Palca	Valles	72	74.319,99	3.651	1,11
	Mecapaca	Valles	51	50.748,78	2.531	1,24
	Achocalla	Altiplano	14	16.011,47	2.101	3,42
	El Alto	Altiplano	12	37.081,34	1.633	4,72
Omasuyos	Achacachi	Altiplano	137	71.907,53	11.903	1,91
	Ancoraimes	Altiplano	71	26.221,11	3.689	1,12
	Chua Cocani	Altiplano	22	7.958,51	1.712	0,43
	Huarina	Altiplano	26	18.306,44	2.674	2,99
	Santiago de Huata	Altiplano	35	9.137,94	2.549	0,91
	Huatajata	Altiplano	10	1.920,70	1.268	0,09
Pacajes	Coro Coro	Altiplano	80	109.111,60	2.834	29,65
	Caquiaviri	Altiplano	111	153.959,07	3.852	25,39
	Calacoto	Altiplano	45	390.805,13	2.563	85,53
	Comanche	Altiplano	30	46.301,60	1.400	20,2
	Charaña	Altiplano	17	288.128,58	745	350,89
	Waldo Ballivian	Altiplano	5	11.799,75	638	15,68
	Nazacara de Pacajes	Altiplano	2	2.248,36	70	22,63
	Callapa	Altiplano	12	122.630,83	2.141	31,97
Camacho	Puerto Acosta	Altiplano	76	34.895,19	4.042	1,11
	Mocomoco	Altiplano	121	64.902,94	5.815	0,79
	Puerto Carabuco	Altiplano	78	39.265,54	4.037	0,95
	Humanata	Altiplano	27	29.750,65	1.590	6,82
	Escoma	Altiplano	32	12.219,80	2.139	0,85
Muñecas	Chuma	Yungas y Chapare	106	66.161,73	3.520	1,59
	Ayata	Yungas y Chapare	59	67.012,98	2.453	5,43
	Aucapata	Yungas y Chapare	37	23.843,80	1.003	2,66
Larecaja	Sorata	Yungas y Chapare	166	188.644,70	6.387	1,06
	Guanay	Yungas y Chapare - Valles	67	342.983,23	2.608	9,68
	Tacacoma	Yungas y Chapare	74	80.067,70	1.694	3,05
	Quiabaya	Yungas y Chapare	29	12.065,33	789	1,31
	Combaya	Altiplano	18	9.672,37	710	1,08
	Tipuani	Yungas y Chapare	22	45.243	849	2,27
	Mapiri	Yungas y	26	148.486,40	1.243	6,1

Provincia	Municipio	Zona Agroproductiva	N° Comunidades	Superficie Total (Ha)	Numero UPA	Superficie por UPA (Ha)
		Chapare				
	Teoponte	Yungas y Chapare	117	135.949,39	2.984	22,06
Franz Tamayo	Apolo	Yungas y Chapare	79	1.423.150,74	2.285	14,66
	Pelechuco	Yungas y Chapare	30	260.969,49	1.307	3,23
Ingavi	Viacha	Altiplano	66	82.256,98	6.017	6,6
	Guaqui	Altiplano	17	18.241,87	1.686	3,89
	Tiahuanacu	Altiplano	26	35.526,93	2.558	7,28
	Desaguadero	Altiplano	11	10.676,39	836	3,88
	San Andrés de Machaca	Altiplano	51	151.844,40	1.576	96,16
	Jesús de Machaca	Altiplano	65	99.530,79	4.255	10,84
	Taraco	Altiplano	18	11.773,54	1.419	5,35
Loayza	Luribay	Valles	77	54.134,01	3.123	1,11
	Sapahaqui	Valles	132	80.840,35	4.514	0,99
	Yaco	Altiplano	34	60.608,53	1.533	10,27
	Malla	Valles	18	31.992,77	1.228	1,66
	Cairoma	Valles	51	57.718,69	1.951	2,26
Inquisivi	Inquisivi	Yungas y Chapare	143	327.493,08	3.593	5,62
	Quime	Valles	42	105.026,00	1.078	2,82
	Cajuata	Yungas y Chapare	40	71.095,19	2.415	3,87
	Colquiri	Valles	94	102.977,63	3.479	1,96
	Ichoca	Valles	46	87.087,89	1.335	6,63
	Villa Libertad Licoma	Yungas y Chapare	18	14.581,08	548	3,93
Sud Yungas	Chulumani	Yungas y Chapare	72	28.034,83	4.305	1,34
	Irupana	Yungas y Chapare	118	137.142,89	3.777	2,71
	Yanacachi	Yungas y Chapare	33	58.654,99	819	4,99
	Palos Blancos	Yungas y Chapare	268	257.605,24	6.501	18,4
	La Asunta	Yungas y Chapare	185	287.994,33	10.344	6,09
Los Andes	Pucarani	Altiplano	87	124.385,85	7.939	6,54
	Laja	Altiplano	63	67.710,81	5.746	6,35
	Batallas	Altiplano	37	74.146,74	4.730	6,6
	Puerto Pérez	Altiplano	30	11.305,57	1.790	0,79
Aroma	Sica Sica	Altiplano	83	170.135,69	5.394	10,15
	Umala	Altiplano	67	82.972,33	2.819	14,98
	Ayo Ayo	Altiplano	27	55.224,84	2.258	10,64
	Calamarca	Altiplano	33	47.446,56	3.028	7,13
	Patacamaya	Altiplano	62	53.365,04	3.170	6,65
	Colquencha	Altiplano	27	33.991,90	2.078	4,49
	Collana	Altiplano	3	10.523,26	499	6,92

Provincia	Municipio	Zona Agroproductiva	N° Comunidades	Superficie Total (Ha)	Numero UPA	Superficie por UPA (Ha)
<b>Nor Yungas</b>	Coroico	Yungas y Chapare	110	105.795,56	4.701	3,08
	Coripata	Yungas y Chapare	44	68.633,80	4.429	2,86
<b>Abel Iturralde</b>	Ixiamas	Amazonía	77	3.706.453	1.197	178,35
	San Buenaventura	Amazonía	35	283.448,29	1.064	58,82
<b>Bautista Saavedra</b>	Charazani	Yungas y Chapare	59	249.758,87	2.240	2,45
	Curva	Yungas y Chapare	11	60.148,68	461	1,4
<b>Manco Kapac</b>	Copacabana	Altiplano	33	17.383,43	2.465	0,83
	San Pedro de Tiquina	Altiplano	15	6.086,79	1.170	0,35
	Tito Yupanqui	Altiplano	6	1.501,20	929	0,19
<b>Gualberto Villarroel</b>	San Pedro de Curahuara	Altiplano	65	75.516,37	2.285	15,24
	Papel Pampa	Altiplano	60	85.869,52	2.312	24,95
	Chacarilla	Altiplano	14	35.658,57	748	24,37
<b>José Manuel Pando</b>	Santiago de Machaca	Altiplano	115	124.927,33	2.384	17,21
	Catacora	Altiplano	6	55.341,51	796	0,1
<b>Caranavi</b>	Caranavi	Yungas y Chapare	294	155.315,51	9.632	9,99
	Alto Beni	Yungas y Chapare	168	103.287,30	3.687	17,27

Fuente: Elaboración Samiri ProGea con base en el Censo Agropecuario de 2013 por el INE.

**Tabla 6.2. Datos del departamento de Santa Cruz en función de las UPAs**

Provincia	Municipio	Zona Agroproductiva	No. Comunidades	Superficie Total (Ha)	Numero UPAS	Superficie por UPA (Ha)
<b>Andrés Ibáñez</b>	Santa Cruz de la Sierra	Chiquitanía y Pantanal	18	134.079,45	2.344	26,63
	Cotoca	Chiquitanía y Pantanal	48	62.313,44	2.689	23,96
	Porongo	Chiquitanía y Pantanal	54	93.325,99	2.344	21,38
	La Guardia	Chiquitanía y Pantanal	27	96.205,46	1.649	28,42
	El Torno	Chiquitanía y Pantanal	77	96.087,10	3.910	19,04
<b>Warnes</b>	Warnes	Chiquitanía y Pantanal	44	133.857,71	1.614	64,83
	Okinawa Uno	Chiquitanía y Pantanal	20	95.957,79	1.162	72,98
<b>Velasco</b>	San Ignacio de Velasco	Chiquitanía y Pantanal	162	4.870.600,65	6.127	340,14
	San Miguel de Velasco	Chiquitanía y Pantanal	70	895.311,67	1.561	251,52
	San Rafael	Chiquitanía y Pantanal	21	952.865,74	510	1.258,28
<b>Ichilo</b>	Buena Vista	Chiquitanía y Pantanal	61	263.721,70	2.938	24,66
	San Carlos	Chiquitanía y Pantanal	60	120.443,19	2.136	45,42

Provincia	Municipio	Zona Agroproductiva	No. Comunidades	Superficie Total (Ha)	Numero UPAS	Superficie por UPA (Ha)
	Yapacaní	Chiquitanía y Pantanal	240	955.989,01	9.593	49,3
	San Juan de Yapacaní	Chiquitanía y Pantanal	66	157.028,60	1.420	71,44
Chiquitos	San José de Chiquitos	Chiquitanía y Pantanal	58	2.248.340,75	2.383	211,3
	Pailón	Chiquitanía y Pantanal	61	1.029.119,01	4.722	221,34
	Roboré	Chiquitanía y Pantanal	33	713.368,95	951	240,69
Sara	Portachuelo	Chiquitanía y Pantanal	26	107.438,02	780	93,84
	Santa Rosa del Sara	Chiquitanía y Pantanal	94	304.350,78	3.171	66,02
	Colpa Bélgica	Chiquitanía y Pantanal	6	29.653,51	250	141,59
Cordillera	Lagunillas	Chaco	33	108.474,48	1.064	52,56
	Charagua	Chaco	115	7.174.801,69	5.954	226,99
	Cabezas	Chiquitanía y Pantanal	73	552.754,45	5.036	91,05
	Cuevo	Chaco	14	70.497,39	384	61,98
	Gutiérrez	Chaco	44	254.698,50	2.798	32,17
	Camiri	Chaco	20	98.675,14	951	28,63
	Boyuibe	Chaco	7	187.361,73	270	414,92
Vallegrande	Vallegrande	Valles	87	319.996,53	3.021	38,55
	Trigal	Valles	12	40.534,98	696	27,27
	Moro Moro	Valles	26	71.859,63	1.136	12,97
	Postrer Valle	Valles	13	109.952,23	604	98,11
	Pucará	Valles	19	67.787,96	643	42,61
Florida	Samaipata	Valles	52	198.432,54	1.812	25,2
	Pampa Grande	Valles	34	101.180,75	1.920	33,66
	Mairana	Valles	35	66.590,02	1.441	18,73
	Quirusillas	Valles	8	28.410,96	449	23,8
Obispo Santistevan	Montero	Chiquitanía y Pantanal	6	27.611,35	349	57,84
	Gral. Saavedra	Chiquitanía y Pantanal	24	50.902,89	1.688	20,32
	Mineros	Chiquitanía y Pantanal	17	42.451,48	1.005	32,94
	Fernández Alonso	Chiquitanía y Pantanal	36	75.864,20	1.480	62,09
	San Pedro	Chiquitanía y Pantanal	27	414.629,03	2.235	160,65
Ñuflo de Chávez	Concepción	Chiquitanía y Pantanal	84	2.902.207,40	2.137	252,55
	San Javier	Chiquitanía y Pantanal	70	225.485,38	1.302	173,15
	San Ramón	Chiquitanía y Pantanal	12	48.508,95	367	132,18
	San Julián	Chiquitanía y Pantanal	212	498.806,86	6.871	70,95
	San Antonio de Lomerío	Chiquitanía y Pantanal	30	233.073,29	1.064	51,86
	Cuatro Cañadas	Chiquitanía y Pantanal	45	446.661,07	2.442	149,15

Provincia	Municipio	Zona Agroproductiva	No. Comunidades	Superficie Total (Ha)	Numero UPAS	Superficie por UPA (Ha)
Ángel Sandoval	San Matías	Chiquitanía y Pantanal	30	2.639.462,5	1.779	526,25
Caballero	Comarapa	Valles	60	318.345,3	2.891	21,47
	Saipina	Valles	16	49.843,8	833	7,19
Germán Busch	Puerto Suárez	Chiquitanía y Pantanal	18	1.260.691,4	599	350,87
	Puerto Quijarro	Chiquitanía y Pantanal	7	143.763,1	88	426,55
	Carmen Rivero Tórrez	Chiquitanía y Pantanal	49	1.116.854,5	659	974,5
Guarayos	Ascensión de Guarayos	Chiquitanía y Pantanal	57	920.939,5	2.432	114,22
	Urubichá	Chiquitanía y Pantanal	20	1.580.937,2	564	398,33
	El Puente	Chiquitanía y Pantanal	117	779.130,6	3.630	120,64

Fuente: Elaboración Samiri ProGea con base el Censo Agropecuario de 2013 por el INE.

**Tabla 6.3: Organizaciones sociales e instituciones del sector privado que representan a los actores beneficiarios del proceso de saneamiento y titulación de tierras**

ORGANIZACIÓN / INSTITUCIÓN	VISIÓN y MISIÓN	PRINCIPIOS, OBJETIVOS O FINES
<b>Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB)</b>	<p><b>Visión:</b> Constituirse en una organización reconocida a nivel nacional e internacional por apoyar en la consolidación del derecho propietario de los pueblos indígenas sobre las TCOs y contar con un marco legal que garantiza la administración y el aprovechamiento de los recursos naturales. Una estructura orgánica fortalecida, con participación plena de las organizaciones.</p> <p><b>Misión:</b> Defender los derechos de los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia a través de la representación ante instancias públicas y/o privadas y del fortalecimiento de sus organizaciones representativas, en la búsqueda de su efectiva incorporación y participación en decisiones políticas, sociales, económicas y culturales del país, en los ámbitos del desarrollo local, regional, nacional e internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservar la unidad y la solidaridad entre los pueblos indígenas hermanos y otros sectores afines.</li> <li>• Mantener la independencia política partidista y religiosa.</li> <li>• Preservar la independencia de injerencias externas en las decisiones de las organizaciones indígenas a todos sus niveles.</li> <li>• Mantener la representación horizontal y democrática.</li> <li>• Fortalecer la presencia de la mujer en los niveles de decisión.</li> <li>• Consolidar la solidaridad entre los pueblos indígenas.</li> </ul>
<b>Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia</b>	<p><b>Visión:</b> Alcanzar para los pueblos indígena originario campesinos un</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Luchar por el instrumento político sindical de las naciones originarias y del</li> </ul>

(CSUTCB)	<p>desarrollo económico sostenible, equitativo y justo, manteniendo la identidad originaria, mediante la gestión sostenible de los recursos naturales con participación indígena y campesina, cuidando el medio ambiente, garantizando el acceso a la tierra y territorio.</p> <p><b>Misión:</b> Proponer políticas, programas y leyes a favor de los Pueblos Indígena Originario Campesinos de Bolivia y lograr su articulación con las políticas públicas de gobierno.</p>	<p>campesinado boliviano.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Luchar por la integridad territorial, la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos naturales.</li> <li>• Defender la identidad nacional y la soberanía de las naciones y pueblos originarios.</li> <li>• Luchar por la tierra y el territorio de las naciones y pueblos originarios.</li> <li>• Luchar en defensa de la recuperación de nuestra identidad, fortaleciendo los idiomas originarios.</li> <li>• Crear un instrumento legal para la Ley de Tierra y Territorio.</li> <li>• La conformación de una comisión Nacional para el estudio socioeconómico del sector agrícola asalariado.</li> </ul>
<p><b>Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígena Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCI OB-BS)</b></p>	<p><b>Visión:</b> La equidad de género como forma de vida entre hombres y mujeres; superar la brecha entre ricos y pobres, y recuperar los conocimientos y cosmovisión de los pueblos; superar la discriminación para lograr un mundo más justo y equitativo.</p> <p><b>Misión:</b> Recuperar la soberanía territorial, alimentaria y la dignidad de las mujeres campesinas, indígenas y originarias de Bolivia, para alcanzar una participación equitativa de la mujer en los espacios político, social y económico, en el marco del chachawarmi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Luchar por el mejoramiento social, económico, político y cultural de las mujeres campesinas, originarias, indígenas y afrobolivianas.</li> <li>• Luchar por el instrumento político-sindical de las mujeres campesinas, originarias, indígenas y afrobolivianas.</li> <li>• Defender los derechos de la mujer, la educación y la soberanía alimentaria, para garantizar la inclusión de las hermanas y la equidad de género.</li> <li>• Luchar por los derechos y propiedad de la tierra y territorio, como principio de la soberanía de los pueblos originarios y campesinos.</li> <li>• Difundir y reafirmar la identidad cultural e histórica de los pueblos y nacionalidades indígena originarias de Bolivia.</li> </ul>
<p><b>Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ)</b></p>	<p><b>Visión:</b> Consolidar política y organizativamente al CONAMAQ, como máxima instancia de representación de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas de las tierras altas de Bolivia.</p> <p><b>Misión:</b> Reconstituir los ayllus, marcas y suyus del Qullasuyu para lograr su libre determinación política, que garantice el ejercicio de los derechos colectivos en los pueblos indígenas de Bolivia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar el proceso de reconstitución de los ayllus, marcas y suyus del Qullasuyu, fortaleciendo la capacidad representativa del CONAMAQ, frente a las instancias del Estado y el resto de la sociedad civil, y la articulación a las organizaciones sociales representativas del país.</li> <li>• Generar capacidades de análisis político en el Consejo del Gobierno del CONAMAQ y de los Suyus para formular propuestas orientadas al reconocimiento constitucional de los derechos colectivos de los pueblos indígena originarios, que reafirme sus estructuras político-organizativas, su sistema económico-productivo y su sistema jurídico.</li> </ul>
<p><b>Confederación Sindical de Comunidades</b></p>	<p><b>Misión:</b> La unidad de los sectores marginales para cambiar el</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar y defender los intereses de sus afiliados, para lograr la superación</li> </ul>



Interculturales Bolivia (CSCIB)	de sistema neoliberal por otra más justa, equitativa y solidaria.	<p>integral de los antiguos y nuevos asentamientos humanos o comunidades reconstituidas en tierras fiscales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperar en los trámites y la formación de expedientes hasta la titulación de los mismos, su legalización y consolidación como asentamiento con derecho de propiedad.</li> <li>• Coadyuvar en la obtención de personería jurídica de las Federaciones afiliadas, en la formación de Centrales y Sindicatos.</li> </ul>
Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO)	<p><b>Visión:</b> Constituirse en la institución líder, promotora del desarrollo alimentario y agropecuario, generadora de bienestar del sector agropecuario nacional.</p> <p><b>Misión:</b> Promover el desarrollo de las cadenas agroproductivas en el ámbito nacional con capacidad de gestión para lograr la sostenibilidad de la unidad productiva de manera integrada con sus instituciones afiliadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar ante el Estado y las instituciones nacionales e internacionales los intereses generales de sus asociados.</li> <li>• Coadyuvar al bienestar socioeconómico del país mediante el aporte de la producción agropecuaria y agroindustrial, buscando el bienestar y crecimiento socioeconómico de sus asociados.</li> <li>• Formular y promover políticas y programas para el desarrollo del sector y coordinar su aprobación y ejecución con los poderes públicos, a nivel municipal, departamental y nacional.</li> <li>• Fomentar la eficiencia y productividad del sector agropecuario y agroindustrial, promoviendo la capacitación, la tecnificación y mejoramiento de las condiciones de producción, la investigación, transferencia y extensión agropecuaria; el fortalecimiento de los mecanismos de comercialización y la modernización integral de la producción del complejo agro-alimentario nacional, buscando su competitividad continental y su integración.</li> <li>• Lograr la unión plena de los productores agropecuarios y participar activamente en la formulación de planes y leyes, nacionales y/o departamentales, buscando el desarrollo competitivo del sector.</li> </ul>
Asociación Productores Oleaginosas y Trigo (ANAPO)	<p><b>Visión:</b> Constituirse en una institución que representa, defiende, asiste y asesora a los productores de oleaginosas y trigo del departamento de Santa Cruz, con crecimiento sostenible, productiva y creativa en todos sus procesos.</p> <p><b>Misión:</b> Representar, defender, asesorar y asistir a los</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar y defender los derechos e intereses de los productores dedicados al cultivo de las oleaginosas y del trigo.</li> <li>• Cooperar a sus asociados en la producción y comercialización.</li> <li>• Promover el desarrollo de las oleaginosas y del trigo, para el abastecimiento del mercado interno.</li> <li>• Promover prácticas agrícolas</li> </ul>

	productores de oleaginosas y de trigo del departamento de Santa Cruz, promoviendo la competitividad y sostenibilidad, con liderazgo y compromiso, apoyados en una estructura organizacional sólida y procesos de mejora continua.	conservacionistas, que permitan el mejoramiento de los niveles de rendimiento del grano, con estándares internacionales de calidad. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar ante los poderes públicos, la promulgación de Normas que tiendan a proteger, fortalecer y fomentar la producción de las oleaginosas y del trigo.</li> </ul>
<b>Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ)</b>	<p><b>Visión:</b> Consolidarse hasta el 2016 en una organización gremial líder con 10 000 asociados. Promover la apertura de cinco nuevos mercados externos y el desarrollo de un hato de cinco millones de cabezas de ganado bovino distribuido en las 15 provincias del Departamento de Santa Cruz.</p> <p><b>Misión:</b> Representar al sector ganadero del departamento de Santa Cruz, defender los intereses productivos de sus asociados y contribuir a la seguridad alimentaria del país, promoviendo el manejo racional de los recursos naturales.</p>	

Fuente: Elaboración Samiri ProGea con base a la información de cada institución.

## Anexo 7: Ecoregiones de Bolivia

En Bolivia están presentes 12 ecoregiones que pueden subdividirse en 23 regiones ecológicas o sub ecoregiones. En las tierras bajas, en la región oriental, existen cinco ecoregiones situadas entre los 100 y los 500 msnm. La del sudoeste de la Amazonía incluye todos los bosques de la cuenca amazónica. La gran diversidad de esta ecoregión, la mayor del país después de los Yungas, se debe a que se extiende desde los bosques amazónicos de inundación (incluyendo Varzúa e Igapó), los bosques amazónicos de los departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz, hasta los bosques amazónicos subandinos, que reflejan la influencia de los Andes en la diversidad de tierras bajas (Ibisch y Mérida 2003 citado en MMAyA, 2014).

La ecoregión Cerrado incluye todas las sabanas de planicies y serranías que crecen sobre suelos pobres. Es una ecoregión naturalmente muy fragmentada, y una de las áreas menos pobladas de Bolivia. En función de su ubicación geográfica y los elementos vegetales que los singularizan, están el Cerrado Paceño, Beniano, Chiquitano y Chaqueño (o Abayoy). La riqueza florística decrece de norte a sur. La ecoregión de Sabanas Inundables, que permanecen anegadas todo el año, incluyen los Llanos de Moxos y las sabanas del Pantanal, humedales de importancia global, con alta diversidad de mamíferos, peces y aves acuáticas. La ecoregión del Bosque Seco Chiquitano, ecoregión exclusiva de Bolivia, es uno de los bosques secos más diversos en especies vegetales del mundo. Finalmente la ecoregión del Gran Chaco, un bosque deciduo bajo con vegetación suculenta es una formación muy rica en endemismos, y alta riqueza de mamíferos (Ibisch y Mérida 2003 citado en MMAyA, 2014).

Las cinco ecoregiones de la Vertiente Oriental de los Andes y de los Valles Interandinos (sensu Ibisch et al. 2003), constituyen la franja más diversa de Bolivia. Junto a las tierras altas, han sido escenario de ocupación humana desde tiempos precolombinos, siendo por lo tanto las ecoregiones más impactadas por actividad humana. La variación en temperaturas y precipitaciones han generado micro hábitats ideales para la diversificación de la biota, por lo que no sólo es el área más rica en biodiversidad a nivel de Bolivia, sino la que contiene el mayor número de endemismos. La ecoregión de los Yungas (boliviano-peruanos) incluye los bosques andinos per húmedos del oriente de los Andes. La complejidad topográfica contribuye a que existan varios pisos altitudinales cada uno con una diversidad biológica característica. El Bosque Tucumano Boliviano es una formación naturalmente muy fragmentada que ocupa la vertiente oriental de los Andes del Sur de Bolivia. Aunque menos diversa que los Yungas, posee algunos endemismos vegetales y animales. El Chaco Serrano es una ecoregión de serranías bajas, de transición entre los Andes y el Chaco (MMAyA, 2014).

Los Bosques Secos Interandinos incluyen un complejo de formaciones vegetales deciduas que ocupan los valles andinos, principalmente al centro y sur del país; están reconocidos como un importante centro de endemismos. La Prepuna ubicada al sur de Bolivia constituye un centro de endemismo para las familias Bromeliaceae y Cactaceae, siendo probablemente el centro de origen de esta última en Sudamérica (Ibídem).

Las últimas dos ecoregiones bolivianas, corresponden al área alto andina, incluyendo las cordilleras altas y el Altiplano. La Puna Norteña se caracteriza por una fisionomía mayormente de pajonales con arbustos y césped bajo en áreas húmedas, y en algunas áreas presenta zonas altamente fragmentadas de bosques de queñua (*Polylepis* spp). La cobertura y riqueza vegetal disminuye a lo largo de la ecoregión hacia el sur, siendo el área del Lago Titicaca hacia el norte, la más húmeda. Este lago es centro de endemismo de fauna acuática y centro de origen de algunos de los cultivos más importantes del mundo. La Puna Sureña, mucho más seca que la norteña, tiene menor riqueza específica pero cuenta con algunos endemismos importantes de especies de distribución restringida. Estas dos ecoregiones, debido a la elevada concentración de minerales (p.e oro, estaño y plata), y a la existencia de algunos de los ecosistemas agrícolas más productivos, soportó desde tiempos precolombinos una gran presión antrópica, lo que influyó a que en estas áreas se presenten algunos de los paisajes más degradados (Ibídem).

## Anexo 8: Áreas Protegidas de Bolivia y Sitios Ramsar

**Tabla 8.1: Áreas Protegidas de Carácter Nacional**

Área Protegida	Superficie (has)	Departamento	Año Creación	Principales Ecosistemas representados
1. Parque Nacional Sajama (PN)	100.230	Oruro	1939	Puna Desértica con Pisos Nivales y Subnivales de la Cordillera Occidental
2. Parque Nacional Tunari (PN)	300.000	Cochabamba	1962	Puna Semihúmeda, Yungas
3. Parque Nacional y Territorio Indígena Isiboro-Sécure (PN y TCO)	1.236.296	Cochabamba / Beni	1965	Bosques Amazónicos Pre- y Subandinos, Sabanas Inundables de los Llanos de Moxos
4. Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba (ANMI)	483.743	La Paz	1972	Yungas, Vegetación Altoandina de la Cordillera Oriental con Pisos Nivales y Subnivales

Área Protegida	Superficie (has)	Departamento	Año Creación	Principales Ecosistemas representados
5. Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Abaroa (RNVS)	714.745	Potosí	1973	Puna Desértica con Pisos Nivales y Subnivales de la Cordillera Occidental
6. Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi Heath (RNVS)	747.000	Pando	1973	Bosques Amazónicos de Pando y de Inundación
7. Parque Nacional Noel Kempf Mercado (PN) - Patrimonio Natural de la Humanidad-	1.523.446	Santa Cruz	1979	Bosques Amazónicos del Beni y Santa Cruz, Cerrado Chiquitano, Bosques Amazónicos de Inundación
8. Reserva de la Biosfera Estación Biológica del Beni (ANMI)	135.000	Beni	1982	Bosques Amazónicos Preandinos, Sabanas Inundables de los Llanos de Moxos
9. Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Amboró (PN y ANMI)	637.600	Santa Cruz	1984	Yungas, Bosques Amazónicos Subandinos, Bosque Tucumano – Boliviano
10. Parque Nacional Torotoro (PN)	16.570	Potosí	1989	Bosques Secos Interandinos
11. Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía (RNVS)	246.870	Tarija	1989	Bosque Tucumano – Boliviano, Chaco Serrano
12. Parque Nacional Carrasco (PN y Santuario)	622.600	Cochabamba	1991	Yungas, Bosques Amazónicos Subandinos y otros
13. Reserva Biológica de la Cordillera de Sama (RNVS)	108.500	Tarija	1991	Puna Semihúmeda, Bosque Tucumano – Boliviano
14. Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilón Lajas (ANMI y TCO)	400.000	La Paz / Beni	1992	Bosques Amazónicos Subandinos, Yungas
15. Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Cotapata (PN y ANMI)	40.000	La Paz	1993	Yungas, Vegetación Altoandina de la Cordillera Oriental con pisos Nivales y Subnivales
16. Área Natural de Manejo Integrado San Matías (ANMI)	2.918.500	Santa Cruz	1995	Bosque Seco Chiquitano, Sabanas Inundables del Pantanal, Cerrado Chiquitano
17. Parque Nacional y Área Natural de manejo Integrado Kaa-lyá del Gran Chaco (PN y ANMI)	3.441.115	Santa Cruz	1995	Gran Chaco (Cerrado Chaqueño)
18. Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi (PN y ANMI)	1.895.750	La Paz	1995	Yungas, Bosques Amazónicos Sub- y Preandinos, Bosques Secos Interandinos y otros
19. Área Natural de Manejo Integrado El Palmar (ANMI)	59.484	Chuquisaca	1997	Bosques Secos Interandinos, Chaco Serrano
20. Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Otuquis (PN y ANMI)	1.005.950	Santa Cruz	1997	Sabanas Inundables del Pantanal, Cerrado Chaqueño, Bosque Seco Chiquitano
21. Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Aguaragüe (PN y ANMI)	108.307	Tarija	2000	Bosque Tucumano – Boliviano, Chaco Serrano, Gran Chaco
22. Parque Nacional y Área Natural de Manejo	263.090	Chuquisaca	2004	Bosque Tucumano – Boliviano, Chaco Serrano

Área Protegida	Superficie (has)	Departamento	Año Creación	Principales Ecosistemas representados
Integrado Serranía del Iñao (PN y ANMI)				
<b>Total (has)</b>	<b>17.004.796</b>			

Fuente: SERNAP, 2007 sobre la base de Ibisch, P.L. & G. Mérida, 2003.<sup>52</sup>

**Tabla 8.2: Sitios RAMSAR de Bolivia (Actualizado al 21 de enero del 2016)**

No. Ramsar	Sitio Ramsar	Departamento	Fecha de adhesión	Área (ha)
0489	Los López	Potosí	27/06/1990	1 427 717
0959	Lago Titicaca (sector boliviano)	La Paz	26/08/1998	800 000
1030	Cuenca del Tajzara	Tarija	13/06/2000	5500
1087	Bañados de Izozog y el río Parapetí	Santa Cruz	17/09/2001	615 882
1088	Palmar de las Islas y Salinas de San José	Santa Cruz	17/09/2001	856 754
1089	Pantanal boliviano	Santa Cruz	17/09/2001	3 189 888
1175	Laguna Concepción	Santa Cruz	6/05/2002	31 124
1181	Lago Poopó y lago Uru Uru	Oruro	11/07/2002	967 607
2092	Río Blanco	Beni	02/02/2013	2 404 916
2093	Río Matos	Beni	02/02/2013	1 729 788
2094	Río Yata	Beni	02/02/2013	2 813 229

Fuente: RAMSAR. <http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist.pdf>

**Tabla 8.3: Corredores Biológicos**

### 1. Corredor Amboró-Madidi

Es el primer corredor biológico boliviano en aplicar estrategias de conservación. El nombre se refiere a las 5 áreas extremas en el Norte y en el Sur de Bolivia, e incluye todo el territorio que se encuentra en una franja entre las dos. El CAM es un corredor regional que abarca muchos corredores de niveles jerárquicos más bajos. (P.L. Ibisch & Mérida, 2003)

La implementación y ejecución de este Corredor, que abarca aproximadamente un 11% del territorio nacional (12.289.312 ha.), tuvo como objetivos: 1) Levantar información para formar la base de datos - línea de base de la información. 2) Establecer una base preliminar para la Visión de la Biodiversidad y el Plan de Conservación para el Corredor y, 3) Diseñar un Sistema de Monitoreo y Evaluación. (P.L. Ibisch & N. Araujo, 2003).

### 2. Megacorredor Vilcabamba-Amboró

La estrategia del Megacorredor Vilcabamba-Amboró (Roca, 2000) enmarca todo un sistema de áreas protegidas y reservas indígenas, desde las montañas de Vilcabamba en Perú hasta el Parque Nacional Amboró en Bolivia:

Parques Nacionales	Áreas Naturales de Manejo Integrado	Zonas de Reserva de Vida Silvestre	Reservas Indígenas
--------------------	-------------------------------------	------------------------------------	--------------------

<sup>52</sup> IBISCH, P.L. & G. MÉRIDA. 2003. Biodiversidad: La riqueza de Bolivia. Editorial FAN, Santa Cruz de la Sierra.

Madidi	Madidi		Isiboro-Sécure
Cotapata	Cotapata		Pilón Lajas
Isiboro-Sécure	Apolobamba		
Amboró	Amboró		

La mayoría de las áreas citadas en el recuadro para Bolivia, coinciden con las Áreas de Protección citadas por el Biocorredor Amboró- Madidi. Sumando en su totalidad 30 millones de hectáreas con extensa riqueza biológica.

### 3. Corredor Ecológico Baritú-Tariquía<sup>53</sup>

El corredor ecológico Baritú-Tariquía, fue concebido como un mecanismo orientado a facilitar la conectividad natural entre la Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía (Bolivia) y el Parque Nacional Baritú (Argentina).

Esta iniciativa se orienta a maximizar la conservación de especies y hábitats, mediante la vinculación de dos áreas protegidas que ya cuentan con un marco jurídico y legal establecido e institucionalizado. No menos importante –pero también bastante complejo- es el hecho de representar un esfuerzo que atañe a dos países, en cuanto a la compatibilización de normativa e instrumentos destinados a la conservación de Recursos Naturales.

El área de incidencia de este Corredor destaca por la presencia de asentamientos humanos (comunidades campesinas) a lo largo y ancho del corredor. Esta característica es sumamente importante, porque en la concepción del corredor está integrar las visiones de conservación y uso sostenible de los recursos; y, la participación constante y activa de la gente, en el diseño de medidas que den cuenta precisamente de ésta integración.

**Tabla 8.4: Reserva Privadas de Patrimonio Natural (1998 – 2007)**

#### Reservas Privadas de Patrimonio Natural: 1998 - 2007

Nombre de Propiedad	Departamento	Municipio	Resolución De Constitución	Superficie (En Hectáreas)	
				RPPN	Total Predio
El Porvenir	Santa Cruz	Concepción	RI-ITE-RPPN-001-1998	4.577	5.426
Agropecuaria el Oriente	Santa Cruz	Pailón	RI-ITE-RPPN-008-2001	5.000	9.248
Refugio Volcanes	Santa Cruz	Samaipata	RI-ITE-RPPN-009-2001	289	295
Capirenda	Santa Cruz	Charagua	RI-ITE-RPPN-014-2001	1.799	2.271
Caraparicito - Yaguapoa	Santa Cruz	Lagunillas	RI-ITE-RPPN-010-2001	2.335	8.750
El Corbalán	Tarija	Villamontes	RI-ITE-RPPN-011-2001	2.500	2.500
El Guembe	Santa Cruz	Concepción	RI-ITE-RPPN-012-2001	843	2.798
El Prado	Santa Cruz	San Ignacio	RI-ITE-RPPN-013-2001	2.767	5.063
Los Remates	Santa Cruz	Concepción	RI-ITE-RPPN-002-2001	2.508	4.346
Los Socios	Santa Cruz	Concepción	RI-ITE-RPPN-004-2001	2.014	3.642
Monte Grande	Santa Cruz	Concepción	RI-ITE-RPPN-005-2001	569	3.585
Monte Honda	Santa Cruz	Concepción	RI-ITE-RPPN-003-2001	2.202	4.211
Natividad Corrales	Santa Cruz	Velasco	RI-ITE-RPPN-006-2001	1.423	7.100
San Carlos, San Pablo,	Santa Cruz	San Miguel	RI-ITE-RPPN-007-2001	2.557	7.338

<sup>53</sup> PLAN DE CONSERVACION PLAN DE CONSERVACION CORREDOR ECOLOGICO TARIQUIA - TARIQUIA – BARITU. Servicio nacional de Áreas Protegidas SERNAP Servicio nacional de Áreas Protegidas SERNAP / Administración de Parques Nacionales Argentina APN/DRNOA Administración de Parques Nacionales Argentina APN/DRNOA / Protección del Medio Ambiente Tarija PROMETA Protección del Medio Ambiente Tarija PROMETA (sf). <http://www.bivica.org/upload/corredor-ecologico.pdf>

Nombre de Propiedad	Departamento	Municipio	Resolución De Constitución	Superficie (En Hectáreas)	
				RPPN	Total Predio
Natividad					
San Miguelito	Santa Cruz	Concepción	RI-ITE-RPPN-001-2001	1.064	5.647
San Sebastián	Santa Cruz	Concepción	RI-ITE-RPPN-001-2002	1.821	3.454
El Triunfo	Santa Cruz	Concepción	RI-ITE-RPPN-002-2002	353	950
Tacuari y El Porvenir	Santa Cruz	Concepción	RI-ITE-RPPN-003-2002	111	954
El Piyo, Tacuari, Sión y El Porvenir	Santa Cruz	Concepción	RI-ITE-RPPN-014-2002	1.021	5.208
El Guenda	Santa Cruz	Porongo	RI-ITE-RPPN-058-2002	1.083	2.500
El Paquió	Santa Cruz	San Javier	RI-ITE-RPPN-123-2002	1.642	2.027
Arubai	Santa Cruz	Porongo	RI-ITE-RPPN-140-2002	450	500
Las Hoyadas	Santa Cruz	Pampa Grande	RI-ITE-RPPN-106-2003	940	1.090
Madrejones	Santa Cruz	Yacuiba	RI-ITE-RPPN-036-2003	1.435	1.736
Potreros del Guenda	Santa Cruz	Porongo	RI-ITE-RPPN-005-2003	349	373
Itatimbia	Chuquisaca	V. Vaca Guzmán	RI-ITE-RPPN-082-2003	1.972	3.147
San Lorenzo, Mojón, Lomas	Chuquisaca	Zudáñez	RI-ITE-RPPN-003-2003	404	2.192
Creator Spiritus	Santa Cruz	Buena Vista	RI-ITE-RPPN-028-2004	14	14
San Carlos	Santa Cruz	San Ignacio	RI-ITE-RPPN-051-2004	1.650	2.000
San Guido	Santa Cruz	San Ramón	RI-ITE-RPPN-069-2004	1.339	2.000
Guarida del Tigre	Santa Cruz	Concepción	RI-ITE-RPPN-001-2005	3.976	3.976
Espejos	Santa Cruz	Andrés Ibáñez	RI-ITE-RPPN-002-2005	515	1.410
Bonanza	Cochabamba	Puerto Villarroel	RI-ITE-RPPN-003-2005	100	127
Las Garzas	Santa Cruz	Santa Cruz	RI-ITE-RPPN-004-2005	19	57
Los Ciervos	Santa Cruz	Mineros	RI-ITE-RPPN-005-2005	3.096	8.171
Reposo de los Delfines	Santa Cruz	Mineros	RI-ITE-RPPN-006-2005	3.138	3.700
Laureles	Santa Cruz	El Puente	RI-ITE-RPPN-001-2006	4.625	10.598
El Encanto	Santa Cruz	Minero	RI-ITE-RPPN-002-2006	5.000	10.425
Alarachi	Tarija	Padcaya	RI-ITE-RPPN-003-2006	3.757	3.771
San Juan	Santa Cruz	San Juan	RI-ITE-RPPN-005-2006	7	7
Agropecuaria Zoraida	Beni	San Borja	RI-ITE-RPPN-002-2007	2.431	2.431
Las Cascadas*	La Paz	Coroico	RA-ABT-DGGTBT-084-2010	173	
<b>Total</b>				<b>73.868</b>	<b>145,038</b>

Fuente:

SUPERINTENDENCIA FORESTAL (<http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC80306.HTM>)

\*ABT INFORME ANUAL 2010.

[http://abt.gob.bo/images/stories/Transparencia/InformesAnuales/informe\\_anual\\_2010\\_balance\\_decada.pdf](http://abt.gob.bo/images/stories/Transparencia/InformesAnuales/informe_anual_2010_balance_decada.pdf)

## **Anexo 9: Evaluación de Capacidades para Monitorear en Tiempo Real el Impacto en la Cobertura Uso del Suelo en Tierras Saneadas y Tituladas**

## **Anexo 10: Análisis de escenarios de deforestación en el Departamento de Santa Cruz (Segundo Producto De Consultoría)**

## **Anexo 11: Análisis de escenarios de deforestación en el Departamento de Santa Cruz (Tercer Producto De Consultoría)**

## **Anexo 12: Cuencas Transfronterizas**

### *Cuenca Amazónica Boliviana*

La Cuenca Amazónica boliviana abarca el área desde los valles Sub Andinos de la cordillera Oriental de los Andes hacia el este, hasta el Escudo Brasileño y Chiquitano. Cubre cerca del 75% del territorio boliviano. Esta región contiene desde los bosques amazónicos de Pando, Beni, Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, la totalidad de los bosques del subandino, pre andino y yungas de la cordillera oriental, como de los cerrados, sabanas de inundación (llanuras de Mojos) y bosque chiquitano, hasta buena parte del gran chaco, chaco serrano, bosques secos interandinos y bosque boliviano tucumano hacia el sur de la cuenca, incluyendo la puna húmeda y semihúmeda de la cordillera oriental.”<sup>54</sup>.

Región con una significativa biodiversidad y abundancia en recursos hídricos; con presencia de grupos indígenas con sus idiomas, historias, culturas, espiritualidad, territorios, economía y organización. Sus centros poblados constituyen importantes polos de desarrollo económico y social. La Amazonía boliviana constituye un espacio natural de integración biofísica y sociocultural de tierras bajas y altas.<sup>55</sup> Aproximadamente el 78% de la población (8.8 millones) reside en esta región.<sup>56</sup>

Actualmente, el mayor interés en esta cuenca tiene relación con la explotación del potencial hidro energético del río Madera que capta las aguas de las subcuencas de los ríos Mamore, Iténez y Beni, lo que ha conducido a que existan fundamentadas preocupaciones sobre las implicaciones que tendría en el desarrollo socio – económico, cultural y ambiental.

Existe un incipiente desarrollo y conocimiento sobre las reales potencialidades de la región, en particular las que se puedan derivar de las relaciones fronterizas y las implicaciones transfronterizas que tiene la cuenca: desarrollo científico, tecnológico, de comercio, de formación y capacitación que apuntalarían procesos de integración regional.<sup>57</sup>

Los asuntos relativos a los intereses fronterizos con los países colindantes (Brasil y Perú) se los coordina mediante los Comités de Frontera. Los procesos de integración amazónica están

---

<sup>54</sup> COMISION DESARROLLO INTEGRAL AMAZONICO (2012). <http://www.bivica.org/upload/constitucion-amazonia.pdf>

<sup>55</sup> CIPCA (2012). Propuesta de Ley de Desarrollo Integral de la Macrorregión Amazónica Boliviana. [http://cipca.org.bo/dmdocuments/propuesta\\_ley\\_de\\_amazonia.pdf](http://cipca.org.bo/dmdocuments/propuesta_ley_de_amazonia.pdf)

<sup>56</sup> INE. 2016. BOLIVIA: POBLACIÓN TOTAL PROYECTADA, POR AÑO CALENDARIO, SEGÚN ÁREA Y DEPARTAMENTO, 2010 – 2015. <http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20411.HTM>

<sup>57</sup> Typsa, 2009. Formulation of Performance Assessment Framework. Informe Final. Delegación de la Comisión Europea en Bolivia.



institucionalizados mediante la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)<sup>58</sup>, con sede en Brasil.

### *Cuenca Del Plata*

La vertiente Del Plata en Bolivia la comparten los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca, Potosí y en menor escala Oruro. Son afluentes bolivianos de esta cuenca los ríos Bermejo y el Pilcomayo, este último considerado uno de los ríos con la mayor cantidad de transporte de sedimentos en el mundo<sup>59</sup> y cuya cuenca evidencia además un alto nivel de contaminación considerada como la más crítica del país. El río Paraguay que nace en territorio brasileño, pasa por territorio boliviano y tiene una longitud de 48 Km denominado bañados Dionisio Foianini (ex Man Césped) en el departamento de Santa Cruz.

La cuenca del Plata contiene ecosistemas claves. El gran humedal del Pantanal, compartido por Brasil, Bolivia y Paraguay: reservorio de una enorme riqueza biológica y actúa como el regulador del sistema hidrológico de la Cuenca del Plata. El Chaco es el segundo bioma en superficie de la América del Sur, área aluvial formada por la deposición de sedimentos fundamentalmente de los ríos Bermejo y Pilcomayo. Este último río, al aportar sus aguas desde los Andes al río Paraguay, constituye un corredor ecológico natural entre los ecosistemas de puna en la montaña, el piedemonte de yungas y las zonas secas y húmedas de las planicies del Chaco<sup>60</sup>.

En 1989 se instituyó la Comisión Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo (CNRPB) para concertar y coordinar la formulación de políticas y acciones de negociación internacional en torno al desarrollo de ambas cuencas. La Comisión depende del Ministerio de Relaciones y Culto y coordina acciones con los Ministerios del Agua, Planificación del Desarrollo, Obras Públicas, Servicios y Vivienda y con los gobiernos prefecturales y municipales.

La Comisión Trinacional (Argentina, Bolivia y Paraguay) para la Cuenca del Pilcomayo<sup>61</sup> fue integrada mediante acuerdo constitutivo el 9 de febrero de 1995, como el Organismo Superior de la Cuenca, con funcionamiento permanente y con personería jurídica internacional para “promover el desarrollo integral del río Pilcomayo en base al desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la equidad, a través del aprovechamiento racional de los recursos naturales y la gestión equitativa de los recursos hídricos de la cuenca”<sup>62</sup>.

El órgano técnico y operativo de la Comisión Boliviana es la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo (OTNPB), cuya responsabilidad es promover el aprovechamiento sostenible de las cuencas y actuar como contraparte técnica nacional en acuerdos internacionales<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> Integrada por: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

<sup>59</sup> Tasa media anual de 125 millones de toneladas (Ref. Plan Maestro de Gestión Integrada de la Cuenca del Río Pilcomayo).

<sup>60</sup> Crespo Milliet A. 2004. Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata. Visión del Agua en la Cuenca del Plata. Bolivia.

<sup>61</sup> Ref: <http://www.pilcomayo.net/Legislaciones/pdf/Acuerdo%20tripartito.pdf>

<sup>62</sup> <http://www.expozaragoza2008.es/ContenidosAgenda/tda/ST0407.pdf>

<sup>63</sup> Liebers Baldivieso Arturo, 2008. El Pilcomayo, Cuenca Trinacional ¿Compartida?. Tribuna del Agua. Expozaragoza 2008.

*Cuenca del Titicaca – Desaguadero – Poopo – Salar de Coipasa (TDPS).*

La gran cuenca del lago Titicaca, río Desaguadero, lago Poopó y salar de Coipasa (conocido como sistema TDPS), es la más emblemática por la presencia del lago Titicaca y porque en ella existe un importante y largo trabajo técnico, científico y de relaciones internacionales sobre la gestión y manejo de los recursos hídricos y su relación con las comunidades que residen en su área de influencia. El Sistema TDPS es una cuenca endorreica situada entre Bolivia y Perú, sobre la Cordillera de Los Andes, a más de 3.600 msnm. Cubre una superficie de 143.900 km<sup>2</sup>.

Las sequías y las inundaciones han constituido los riesgos naturales de mayor impacto ambiental, social y económico en la región del TDPS. Históricamente hay registros de por lo menos 12 grandes sequías y 10 inundaciones. Tanto las sequías como las inundaciones están ligadas a los regímenes naturales de lluvias y caudales, pero en una buena parte ellas se deben a los desequilibrios del Sistema TDPS, causados por la disminución de la capacidad reguladora de sus cuencas debido al mal uso de sus tierras y a la inadecuada localización de las actividades e infraestructuras productivas. Un proceso de erosión de origen antrópico causado por prácticas agrosilvopastoriles ha dejado casi a la totalidad de la región empobrecida y aun desprovista de vegetación natural, a lo que se agrega las consecuencias de la explotación minera, por lo que resulta difícil separar la erosión de origen antrópico de la geológica causada por acción de las lluvias, la sequía y el viento.<sup>64</sup>

El 30 de julio de 1955 Perú y Bolivia suscribieron la “Convención Preliminar para el Estudio del Aprovechamiento de las Aguas del Lago Titicaca”, y el 19 de febrero de 1957 se aprobó un “Plan para el estudio económico preliminar del aprovechamiento común de las Aguas” del lago. Estos documentos fueron ratificados en 1987, viabilizando así las actividades de la Subcomisión Mixta para el Desarrollo de la Zona de Integración del Lago Titicaca (SUBCOMILAGO). La Comisión de la Comunidad Europea, en 1986 y 1987, apoyo la elaboración del “Plan Director Global Binacional de protección-prevención de inundaciones y aprovechamiento de los recursos del Sistema TDPS”<sup>65</sup>.

Los gobiernos de Perú y Bolivia, el 12 de diciembre de 1992, acordaron la creación de la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca (ALT). La sede está en la Paz, mientras que Perú ejerce la Presidencia. La actual posición de Bolivia es que la presidencia se alterne entre los dos países. Orgánicamente la ALT depende de los respectivos ministerios de relaciones, siendo estos la máxima autoridad política. Ejerce autoridad sobre los recursos hídricos e hidrobiológicos del TDPS que tiene connotación binacional<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> UNEP. 1966. Diagnostico Ambiental del Sistema Titicaca-Desaguadero-Poopo-Salar de Coipasa (Sistema TDPS) Bolivia-Perú. <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea31s/oea31s.pdf>

<sup>65</sup> <http://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea31s/ch04.htm>

<sup>66</sup> Estatuto de ATL. Ref: <http://www.alt-perubolivia.org/pagina/estatuto.pdf>