



**USAID** | **BOLIVIA**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

# Bolivia Land Titling Program

VIABILIDAD LEGAL Y TÉCNICA PARA REALIZAR EL  
SANEAMIENTO DE TIERRAS COMO ESTRATEGIA PARA  
PRESERVAR ÁREAS PROTEGIDAS (TIPNIS/PNC)

**JULY 2007**

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by Chemonics International Inc.

VIABILIDAD LEGAL Y TÉCNICA PARA REALIZAR EL SANEAMIENTO DE TIERRAS COMO ESTRATEGIA PARA PRESERVAR  
ÁREAS PROTEGIDAS (TIPNIS/PNC)

Proyecto de Titulación de Tierras en Bolivia

Trópico de Cochabamba

Contrato No. PCE-I-820-99-0003-00

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Cochabamba, Bolivia

Preparado por Chemonics International Inc. / Julio de 2007

Elaborado por Grupo Consultor:

Antonio Andaluz W. (Abogado, Jefe de Equipo)

Horacio Andaluz V. (Abogado)

Fernando Pizarro R. (Especialista SIG)

**JULY 2007**

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by Chemonics International Inc.



# Bolivia Land Titling Project

VIABILIDAD LEGAL Y TÉCNICA PARA REALIZAR EL  
SANEAMIENTO DE TIERRAS COMO ESTRATEGIA  
PARA PRESERVAR ÁREAS PROTEGIDAS  
(TIPNIS/PNC)

Chemonics International Inc.

Contrato No. PCE-I-820-99-0003-00 RAISE IQC Task Order N° 820



# CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO .....	1
CAPITULO UNO: Marco legal e institucional que rige la tenencia legal, uso y conservación de tierras en y alrededor de las áreas protegidas .....	4
CAPITULO DOS: Los umbrales legales para el TIPNIS y el PNC .....	6
CAPITULO TRES: Ocupación y uso del territorio .....	8
CAPITULO CUATRO: Conclusiones y recomendaciones .....	16
LISTA DE DOCUMENTOS CONSULTADOS .....	17
ANEXOS .....	18



# Resumen Ejecutivo

La materia en consulta se refiere a la viabilidad legal y técnica de la participación de USAID/Bolivia en el saneamiento y la titulación de tierras por aproximadamente 80.000 hectáreas dentro del y en la zona circundante al Panque Nacional Carrasco (PNC), 100.000 hectáreas de la zona colonizada del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), y un área no determinada en la zona del CONISUR-TIPNIS.

Para determinar la viabilidad se partió por establecer los respectivos umbrales legales, de los cuales los tres primeros constituyen estados de corte en el tiempo que permitan atribuir legalidad/ilegalidad a las ocupaciones, y el cuarto el umbral legal para atribuir legalidad/ilegalidad al uso dado a la tierra, todo lo cual está referenciado con dos visitas de campo, estudio de documentación confiable, entrevistas a personas de opinión calificada (con base en testimonios de guardaparques o verificación en sitio), y análisis de imágenes satelitales en cortes 1996/2006 para el TIPNIS y el PNC, en ambos casos respecto a los umbrales legales 3 y 4.

En suma, los resultados son que aún en el caso de proceder indulgentemente frente al hecho de que los umbrales legales 1 y 2 (normas de establecimiento y ajuste de ambas áreas protegidas) hayan sido sobrepasados por las ocupaciones de hecho, lo cierto es que las mismas siguieron produciéndose a pesar del umbral legal 3 (Ley INRA de octubre de 1996: prohibición de nuevas ocupaciones/obligación legal de desalojo) y, en términos generales, contra el umbral legal 4 (Ley INRA: uso mayor de la tierra como condición esencial de la función social); y que aún cuando se pasara por alto tal situación bajo el argumento de que incumbe al Estado cooperado, y no a la Agencia Cooperante, decidir sobre la aplicación de sus leyes, los hechos son:

- a. Que si bien a la fecha se ha superado la situación de manifiesto disenso por parte de determinados posesionarios, sobre todo del PNC, respecto a ser saneados, aún no puede afirmarse que exista consenso en tal sentido, pues, por ejemplo, y de acuerdo a información de guardaparques, los ocupantes del TIPNIS que, sobrepasando la línea del área colonizada, avanzan hacia el río Ichoa, de hecho se oponen al saneamiento. De otra parte, aún en el supuesto de que existiera pleno consenso de todo el universo de beneficiarios y de sus respectivas organizaciones, tal cuestión deviene irrelevante para el sentido negativo adoptado por el pronunciamiento sobre procedencia y conveniencia de la participación de USAID/Bolivia, en la medida que además concurren otros elementos altamente críticos que son por igual determinantes de dicho sentido.
- b. Que según fuente confiable de agosto de 2005, ampliamente citada en el presente informe, existían consignas terminantes contra el saneamiento y a favor de la invasión de las áreas protegidas impartidas por determinados sindicatos y organizaciones campesinas de grado superior, ambos con fuerte capacidad política sobre sus bases, y si bien a la fecha, en gran medida gracias al eficiente trabajo de BLTP en el polígono de desarrollo alternativo, esa situación ha sido sustancialmente revertida en el terreno de las declaraciones formales<sup>1</sup>, teniendo en cuenta que a pesar de ello todavía persisten determinados avances avasalladores, no se puede garantizar que las declaraciones formales de los sindicatos y federaciones no constituyan más bien una postura de conveniencia circunstancial (lograr la titulación de los ocupantes), y que ante la recurrencia del mismo fundamento que alimentó las consignas del pasado (represalia ante la erradicación forzada de coca excedentaria), no resurjan las

---

<sup>1</sup> Al respecto se tienen las conclusiones del documento “*Generación de Información Cualitativa*”, preparado por BLTP en agosto de 2006: “Si bien la Federación de Colonizadores oficialmente se opuso al saneamiento, pero al final no quedó clara su posición. La posición oficial que se emitió en febrero del presente año en el congreso de la Confederación de Cocaleros del Trópico de Cochabamba, fue que se **paralizaba** el saneamiento hasta que haya el ajuste del nuevo gobierno en la temática de tierras. Ahí se cambió la palabra **rechazo** por **paralizar**. Esa determinación cambió el sentido del discurso que hasta antes de establecerse el actual gobierno, era de total rechazo a los procesos de saneamiento y titulación”. (p. 36).

mismas proclamas a favor de nuevas ocupaciones a las AP, con mucho que innegablemente el actual Gobierno viene dando signos consistentes respecto a hacer cumplir la ley tanto en materia de ocupaciones de hecho como de respeto a la capacidad de uso mayor de la tierra<sup>2</sup>.

- c. Que, asimismo, y según fuente confiable a 2007, el área no estaría exenta de conflictos sociales potencialmente graves, no sólo entre colonizadores e indígenas, sino también entre las propias organizaciones indígenas, y con el saneamiento como vector de conflictividad<sup>3</sup>; no siendo recomendable que una Agencia de Cooperación se exponga a entredicho alguno en una materia de suyo delicada.
- d. Que, al decir de su más alto funcionario nacional en materia jurídica, ya es cuestión aceptada por el propio Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) que *“es posible la redelimitación, la desafectación y la recategorización, en función de la situación actual de ocupación”*, lo que si bien podría constituir de hecho una política adecuada en términos del sinceramiento de las áreas protegidas (y que, por lo demás, ya ha sido aplicada a propósito de conformar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SNAP), siendo que en el caso particular del TIPNIS y el PNC se trata de áreas cruzadas por variables altamente sensibles (áreas protegidas del mundialmente conocido **“Corredor de Conservación Vilcabamba-Amboró”**, colonizadores, coca, pueblos indígenas, a lo que hay que agregar recurrentes desencuentros entre la Sub-Central TIPNIS y el Consejo Indígena del Sur - CONISUR<sup>4</sup>, amenazas masivas del proyecto carretero a Trinidad, y colindancia con el polígono de desarrollo alternativo), no parece prudente concurrir a un saneamiento en que posteriormente pudiera atribuirse a la Agencia Cooperante responsabilidad compartida por cualquier situación no deseada en que dichas variables pudiesen desembocar, como, por ejemplo, confrontaciones sociales (colonos-indígenas e indígenas-

<sup>2</sup> Todo parece indicar que el uso del suelo como parámetro para adquirir y conservar la propiedad agraria va a ser expresamente constitucionalizado: *“Los recursos naturales renovables deben aprovecharse de manera sostenible, respetando las características y valor natural de cada ecosistema. Para garantizar el equilibrio ecológico, los suelos deben utilizarse conforme a su capacidad de uso mayor, en el marco del ordenamiento territorial entendido éste como el proceso de organización del uso y ocupación del espacio, en función de las características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales. La Ley norma su aplicación”* (Proyecto de artículo aprobado por unanimidad en la Comisión de Recursos Naturales, Tierra y Territorio).

<sup>3</sup> *“Por otro lado en otras reuniones realizadas en la Ciudad de La Paz (15 de Diciembre del 2006), y en la Ciudad de Cochabamba en fecha 18 de Diciembre del 2006 con la presencia del Viceministro de Tierras Dr. Alejandro Almaraz, el Viceministro de Coordinación Social Dr. Alfredo Rada, el Director Nacional del INRA Lic. Juan Carlos Rojas el Director Nacional del SERNAP Sr. Adrián Nogales y varios representantes de la Federación del Trópico de Cochabamba (entre ellos Julio Salazar y Cástulo Semo por la CEPITCO), como también representantes de los sindicatos colonos asentados en el TIPNIS, la CEPITCO, CONISUR y la Sub central del TIPNIS donde nuevamente denunciaron ante las Autoridades sobre la interferencia que realiza a la ejecución del Saneamiento de la Línea Roja el máximo ejecutivo de la Federación Única de Trabajadores Cocaleros del Trópico de Cochabamba (FUTCTC) ha hecho de que el Sr. Julio Salazar asuma posiciones radicales contra el saneamiento de la Línea Roja y exista discrepancias entre la Sub Central del TIPNIS y el Dirigente máximo de la Federación de Cocaleros.” “La posición del Dirigente máximo de la Federación Única de Trabajadores Cocaleros del Trópico de Cochabamba (FUTCTC) ha hecho de que solamente quiera negociar con CONISUR y es más sin respetar las organizaciones y los acuerdos que tienen entre la Sub central del TIPNIS y CONISUR reclama un territorio para CONISUR desconociendo de que quien ostenta el Título de la TCO es la Sub Central del TIPNIS.” “A ello se suma el accionar de la Federación de Cocaleros que ha ido rehuendo su participación para la delimitación definitiva de la Línea Roja, y es más existen denuncias por parte de las comunidades Indígenas de que mas bien instruye a los colonizadores de que amplíen sus sindicatos y por otro lado promueve de que exista nuevos asentamientos colonos al interior de la Línea Roja.” (“Concertación social entre indígenas y colonos y limpieza y señalización de la línea roja en la Zona Colonizada del TIPNIS”, Jatun Sach’a, 2007).*

<sup>4</sup> *“Primeramente, señalar que existe división y conflictos internos al interior de la TCO principalmente entre la Sub Central TIPNIS y CONISUR, quienes no han definido aún su forma de organización interna lo que ha dificultado la efectivización plena del proceso, pues ambas organizaciones actúan como organizaciones paralelas al interior de la TCO”. (“Concertación social entre indígenas y colonos y limpieza y señalización de la línea roja en la Zona Colonizada del TIPNIS”, Jatun Sach’a, 2007).*

indígenas). De manera que, al margen de si las sustracciones territoriales que con el saneamiento sufrirán inevitablemente dichas áreas protegidas<sup>5</sup> acarrearán o no implicancias para la Agencia Cooperante, el hecho es que inclusive en la hipótesis de que estuviera plenamente garantizado por las máximas autoridades nacionales pertinentes que el saneamiento se efectuaría sin el más mínimo desmedro de las áreas protegidas, subsisten las demás variables críticas que por igual fundamentan el sentido negativo del pronunciamiento.

- e. Que al procederse a sanear a todos los ocupantes, incluyendo a los que sobrepasaron los umbrales legales 3 y 4, y aun cuando no se excediera ninguna línea roja o límite de polígono autorizado, inevitablemente dicho saneamiento actuaría como un poderoso estímulo a mayores avasallamientos, en la seguridad de que por igual acabarían siendo saneados, salvo que se mantenga una línea terminante por parte del Estado respecto a la drástica aplicación del umbral legal 3 a cualquier nueva ocupación de hecho (desalojo inmediato), punto en el que hasta el momento las autoridades atribuidas de competencia han venido dando, en efecto, señales consistentes de apego al marco legal (verbigracia casos Yungas de Vandiola, Madidi y el propio TIPNIS con el desalojo de agosto de 2006).
- f. Que no se puede ignorar la situación delicada que importa el hecho de que, a más de su relación con Parques Nacionales, las áreas materia de análisis son colindantes con el polígono objeto de las acciones de desarrollo alternativo, y en que ampliar la acción de titulación, o cualquier otra, fuera del polígono, podría ser entendido como un reconocimiento tácito de que el “polígono coca” queda de hecho ampliado; siendo evidente que, en todo caso, una ampliación tal conforma materia de un previo y distinto proceso de decisión.
- g. Que hay indicios suficientes de que la fuerza conductora (no el único motivo pero sí el de base) del patrón de ocupación contra los umbrales legales 3 y 4, sería la siembra de coca excedentaria, lo que lleva a concluir que cualquier forma de participación en el saneamiento de tierras fuera del polígono de desarrollo alternativo debería estar supeditada, si no a su previa, cuando menos a su concomitante y comprobada erradicación; lo que tornaría extremadamente complicada y conflictiva dicha participación.
- h. Que, finalmente, en términos formales, y más si a conveniencia de una probable actitud prevenida contra algún participante en el proceso, podría enrostrarse que el saneamiento sobrepasa el artículo 61 de la Ley del Medio Ambiente (27 de abril de 1992), al sobrepasar los artículos 23, 25 y 31 del Reglamento General de Áreas Protegidas (22 de julio de 1997), en cuanto a lo permitido en Parques Nacionales, a los requisitos esenciales para la categoría Área Natural de Manejo Integrado y a las actividades no consuntivas ni extractivas permitidas en las Zonas de Amortiguación, respectivamente.
- i. Todo esto conduce a recomendar que USAID/Bolivia se abstenga de participar en la financiación del saneamiento y titulación de tierras dentro y en los alrededores del TIPNIS y el PNC, o que lo haga si, y sólo si, se cumplen determinados requisitos básicos de debida diligencia (*due diligence*) referidos en las conclusiones y recomendaciones.

---

<sup>5</sup> Ya sea a través de desafectaciones directas o de la aplicación permisiva de las Zonas de Amortiguación o la categoría ANMI.

# MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL QUE RIGE LA TENENCIA LEGAL, USO Y CONSERVACIÓN DE TIERRAS EN Y ALREDEDOR DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

## CAPÍTULO UNO

Además de las normas agrarias, forestales y de uso de la tierra comunes al territorio nacional, la tenencia legal, uso y conservación de tierras en Áreas Protegidas (AP) están sujetas al manto normativo de dichas áreas protegidas, el mismo que está constituido por la Ley del Medio Ambiente (Ley 1333 de 27 de abril de 1992), el Reglamento General de Áreas Protegidas (D.S.24718 de 22 de julio de 1997), y lo establecido en las normas de creación, los Planes de Manejo y los Reglamentos de Uso y Aprovechamiento de Recursos de cada AP. Es a la luz de dicho manto normativo que en el proceso de saneamiento en áreas protegidas se tiene que hacer la lectura del artículo 166 de la Constitución, debiendo ser entendido como un conjunto de limitaciones legales a la adquisición y conservación de la propiedad agraria en las áreas protegidas<sup>6</sup>. Lo que jurídicamente significa, de un lado, que la posesión contraria a dichas limitaciones no es constitutiva del derecho de propiedad, y, de otro, que dicho derecho, cuando constituido, puede decaer si su ejercicio es violatorio de las mismas<sup>7</sup>; sin perjuicio, desde luego, de los derechos adquiridos antes de la declaratoria, y en los que se encuentran incluidos los usos dados a la tierra por sus titulares desde antes de la misma.

El artículo 61 de la Ley del Medio Ambiente establece que “*Las áreas protegidas son patrimonio del Estado y de interés público y social, debiendo ser administradas según sus categorías, zonificación y reglamentación, en base a planes de manejo, con fines de protección y conservación de sus recursos naturales, investigación científica, así como para la recreación, educación y promoción del turismo ecológico*”. Asimismo, el artículo 64 prescribe que “*La declaratoria de áreas protegidas es compatible con la existencia de comunidades tradicionales y pueblos indígenas, considerando los objetivos de la conservación y sus planes de manejo*”, donde la última parte del artículo significa en términos jurídicos que dichas comunidades y pueblos también están llamados a soportar las limitaciones legales emergentes de la categoría de manejo legalmente asignada al área protegida.

Las categorías de manejo establecidas por el Reglamento General de Áreas Protegidas son: Parque Nacional (PN), Santuario, Monumento Natural, Reserva de Vida Silvestre, Área Natural de Manejo Integrado (ANMI) y Reserva Natural de Inmovilización (artículo 19).

Las dos categorías relevantes al presente informe son las de PN y ANMI. En cuanto a la categoría PN, el artículo 20 del Reglamento General de Áreas Protegidas dispone que “*tiene por objeto la protección estricta y permanente de muestras representativas de ecosistemas o provincias biogeográficas y de los recursos de flora, fauna, así como los*

---

<sup>6</sup> De hecho el artículo 8.I del RGAP establece que “*Las normas legales que declaran las áreas protegidas, las normas reglamentarias que aprueban su categorización, zonificación, planes de manejo y reglamentos de uso establecen limitaciones a los derechos de propiedad, de uso y de aprovechamiento. Estas limitaciones pueden consistir en restricciones administrativas, servidumbres públicas, obligaciones de hacer o no hacer*”; el artículo 8.II que “*La autoridad competente dará estricto cumplimiento a las normas legales sobre ordenamiento territorial, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como a las limitaciones especiales establecidas en la declaratoria o el plan de manejo*”; el artículo 9 que “*Los usuarios, permisionarios, concesionarios y propietarios a cualquier título, para el uso y aprovechamiento de recursos naturales en AP declaradas se hallan sujetos a las limitaciones inherentes a su categoría, zonificación, planes de manejo y reglamentos de uso y a las emergentes de su título*”; y el artículo 12 que “*La ocupación ilegítima de AP no confiere ningún derecho a sus autores. Los Directores o responsables de las áreas deberán de inmediato efectuar las acciones penales o administrativas correspondientes contra quienes ocupasen ilegítimamente un área, bajo responsabilidad*”. Tómese nota que la falta de ejercicio de esta potestad delata un crónico problema de gobernabilidad, y que titular a los ocupantes de las AP puede fungir de herramienta de conservación si se establece gobernabilidad, o de incentivo a nuevas ocupaciones si no se la establece.

<sup>7</sup> De lo contrario no tendría sentido la declaratoria de AP. En términos de raciocinio jurídico, debe entenderse que la zonificación y los reglamentos de uso de las AP integran la normativa sobre capacidad de uso mayor de la tierra y que, por tanto, su cumplimiento está atado a la función social y la función económico-social a que se refiere el artículo 2 de la Ley INRA.

*geomorfológicos, escénicos o paisajísticos que contengan y cuenten con una superficie que garantice la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos de sus ecosistemas*". A tenor del artículo 23, en la categoría PN, *"está prohibido el uso extractivo o consuntivo de sus recursos renovables y 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 cuanto a la categoría ANMI, el artículo 25 establece que *"tiene por objeto compatibilizar la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible de la población local. Constituye un mosaico de unidades que incluye muestras representativas de eco-regiones, provincias biogeográficas, comunidades naturales o especies de flora y fauna de singular importancia, zonas de sistemas tradicionales de uso de la tierra, zonas para uso múltiple de recursos naturales y **zonas núcleo de protección estricta**"*.

En cuanto a la Zona de Amortiguación de cualquier categoría, el Reglamento General de Áreas Protegidas establece: *"Tiene como objetivo minimizar impactos sobre el ambiente natural del AP. Esta zona está conformada por aquellas áreas periféricas donde a través de la regulación de usos y actividades se logre atenuar posibles impactos negativos, riesgos o daños ambientales. Se excluyen las actividades consuntivas o extractivas, pudiendo desarrollarse un ecoturismo extensivo controlado e investigación científica, incluyéndose colectas científicas"* (artículo 31). Para ser objeto de tales limitaciones legales, estas zonas deben formar parte del área protegida declarada (ser materia de declaratoria). De no ser así, jurídicamente sólo es posible gravar las áreas circundantes con las limitaciones ordinarias del ordenamiento territorial (uso mayor de la tierra y servidumbres ecológicas). Este sería el caso de las zonas circundantes a las áreas protegidas. En cuanto al TIPNIS, debe tenerse en cuenta que el D.S. 22610 de 24 de septiembre de 1990 dispuso que *"Se amplía la superficie (...) a las áreas externas de los ríos Isiboro y Sécuré, incorporando a las comunidades asentadas en las riberas de los ríos y constituyendo a lo largo de todo su curso una franja de amortiguamiento"* (artículo 3). Al referirse a las "comunidades asentadas", y siendo connatural a ellas el uso consuntivo de los recursos, no cabe sino interpretarse que por "franja de amortiguamiento" el Decreto entendió más bien los usos de bajo impacto y no la prohibición de los usos consuntivos y extractivos establecida para la "Zona de Amortiguación" por el Reglamento General de Áreas Protegidas<sup>8</sup>.

De otro lado, cierto como es que el Reglamento General de Áreas Protegidas establece que *"ninguna autoridad, organismo, sector o instancia administrativa podrá asumir, ignorar o sobrepasar la jurisdicción especial de las áreas protegidas"* (artículo 11), también lo es que la única autoridad legalmente atribuida de competencia en materia de saneamiento de la tierra es el INRA (Ley 1715 de 18 de octubre de 1996), y que cualquier resolución sobre la materia dictada por autoridad distinta sería nula por implicar actuación sin jurisdicción ni competencia (artículo 31 de la Constitución). En consecuencia, es evidente que se trata de competencias claramente diferenciadas, a pesar de la concurrencia espacial de sus ámbitos, a saber, sólo el INRA puede sanear y titular tierras, pero cuando lo haga dentro de un área protegida deberá contar con la opinión favorable del SERNAP, por ser la autoridad legalmente atribuida de competencia en materia de zonificación y manejo de las áreas protegidas, así como para el establecimiento del Plan de Manejo y los Reglamentos de Uso y Aprovechamiento de Recursos. Lo que lleva a que, adicionalmente a la participación del SERNAP en el proceso de saneamiento, los títulos deben contener las limitaciones específicas de uso y aprovechamiento emergentes de tales instrumentos, además de las limitaciones ordinarias del ordenamiento territorial (uso mayor de la tierra y servidumbres ecológicas).

Finalmente, es pertinente señalar a nivel conceptual que no hay razón jurídica para asumir que sólo se puede adelantar el saneamiento cuando el área protegida cuenta con un Plan de Manejo, pues el hecho decisivo para el efecto es que hayan derechos por sanear (poseesionarios amparados por el trabajo en los términos de las leyes de desarrollo del artículo 166 de la Constitución). De manera que a falta de un Plan de Manejo, la participación del SERNAP en el proceso de saneamiento es una herramienta eficaz para establecerlo y, en su caso, efectuar las recategorizaciones o desafectaciones necesarias, a resultas del saneamiento.

---

<sup>8</sup> A nuestro juicio hay una contradicción en los términos entre el concepto de zona de amortiguación y la prohibición de todo uso consuntivo y extractivo en dicha zona, y de hecho lo que usualmente se entiende por *buffer zone* es zona periférica de usos moderados, como en efecto lo entendió el D.S. 22610.

# CAPÍTULO DOS

A fin de basar el pronunciamiento legal en referentes objetivos del ordenamiento jurídico, se partió por establecer los respectivos umbrales legales, a objeto de determinar en cada caso cuántos de ellos han sido transgredidos hasta el momento.

### A. TERRITORIO INDÍGENA Y PARQUE NACIONAL ISIBORO-SECURÉ (TIPNIS)

El primer umbral legal respecto al TIPNIS esta constituido por el Decreto 07401 de 22 de noviembre de 1965, que bajo la denominación de “Parque Nacional del Isiboro y Sécuré” declaró área protegida en dicha categoría (la más estricta) toda la zona comprendida dentro del perímetro de los límites establecidos por el artículo 1, y que importa relevar a efectos de determinar la extensión territorial sujeta a las correspondientes prohibiciones y limitaciones legales desde el año 1965<sup>9</sup>

El artículo 2 estableció: *“En caso de existir propiedades particulares dentro del área del Parque Nacional, se someterán a las limitaciones y disposiciones reglamentarias que dicte el Ministerio de Agricultura, no siendo permitido el asentamiento de colonizadores”*.

**El segundo umbral legal** es el Decreto Supremo 22610 de 24 de septiembre de 1990, que le asigna la categoría mixta de “Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécuré”, reconociendo el área como asentamiento ancestral de los pueblos Mojeño, Yuracaré y Chimán (artículo 1); amplía el área declarada *“a las áreas externas de los ríos Isiboro y Sécuré, incorporando a las comunidades asentadas en las riberas de los ríos y constituyendo a lo largo de todo su curso una franja de amortiguamiento”* (artículo 2); homologa el convenio de 19 de enero de 1990 suscrito por el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios con la Central Obrera Boliviana (COB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Confederación de Colonizadores, por el cual se dispone *“fijar una línea roja que evite nuevos asentamientos campesinos colonizadores en los Parques Nacionales, en especial en el Parque Nacional Isiboro-Sécuré”*, debiendo participar la Sub Central de Cabildos y Representantes Indígenas de la Región (artículo 5).

**El tercer umbral legal** está dado por la Primera Disposición Final de la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996 (Ley INRA), que a la letra dispone: *“Los asentamientos y las ocupaciones de hecho en tierras fiscales producidas con posterioridad a la promulgación de esta ley son ilegales y contravienen sus principios; por tanto, sus autores serán pasibles de desalojo, con intervención de la fuerza pública si fuere necesaria, a requerimiento de la autoridad administrativa o judicial competente”*.

**El cuarto umbral legal** es el uso mayor de la tierra. La Ley INRA establece que *“en las tierras de protección o producción forestal el beneficiario deberá cumplir las regulaciones con respecto al uso mayor de la tierra establecidas en normas especiales”* (parágrafo II de la Segunda Disposición Especial), lo cual es concordante con lo establecido por el artículo 2 de la misma ley (reiterado por la Ley 3545 de 26 de noviembre de 2006), en cuanto a la conformidad con el uso mayor de la tierra como requisito esencial para el cumplimiento de la función social y la función económico-social.

---

<sup>9</sup> **Por el Norte:** umbral tridepartamental de La Paz, Beni y Cochabamba, abra de Marimonos, curso de los ríos Natusama y Sécuré hasta la confluencia con el Isidoro; **Por el Sur:** curso de Yusama e Isidoro hasta la confluencia con el Chipiriri; **Por el Este:** juntas del Chipiriri por la cuenca del Isidoro hasta su unión con el Sécuré junto al Puerto Gral. Esteban Arce; **Por el Oeste:** aguas divisorias de las Cordilleras del Sejaruma y Mosetenes.

## B. PARQUE NACIONAL CARRASCO (PNC)

El primer umbral legal está constituido por la Resolución Ministerial 381/88 de 9 de diciembre de 1988, que declaró el área protegida con la denominación de “Parque Nacional Carrasco-Ichilo” (artículo 1), disponiendo que **“quedan terminantemente prohibidos los cultivos y explotaciones de tierras dentro del perímetro del Parque Nacional Carrasco-Ichilo”** (artículo 3) y que **“a partir de la fecha no se dará curso a trámites de tierras (dotación, consolidación, adjudicación) situadas en las áreas asignadas al Bosque de Protección Permanente Sajta-Ichilo y los Parques Nacionales Carrasco-Ichilo y Amboró”** (artículo 6).

El segundo umbral legal es el Decreto Supremo 22940 de 11 de octubre de 1991, que declara el área como “Parque Nacional Carrasco” y dispone que **“a partir de la fecha se suspenden los trámites agrarios sobre dotación, consolidación, adjudicación y/o venta de tierras en el área declarada Parque Nacional”** (artículo 2) y que **“los agricultores, ganaderos y colonos asentados en el Parque Nacional Carrasco que no posean títulos que acrediten su derecho propietario serán reubicados en un área distinta por el MACA a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria y/o el Instituto Nacional de Colonización”** (artículo 4).

Tanto el tercer como el cuarto umbral legal es la Ley INRA de 18 de octubre de 1996, cuyos artículos aplicables son comunes a los arriba glosados para el TIPNIS.

## OCUPACIÓN Y USO DEL TERRITORIO

# CAPÍTULO TRES

Bajo un criterio de pertinencia, la presente sección se reduce al análisis de los datos relevantes al objeto de la consulta y del pronunciamiento legal, en términos de conveniencia y procedencia o no de que USAID/Bolivia participe en el financiamiento del proceso de saneamiento y titulación de tierras dentro y en los alrededores de ambos Parques Nacionales.

De la reunión de trabajo sostenida en las instalaciones de USAID/Bolivia en La Paz el día 5 de junio de 2007 (Ricardo Roca y Eduardo Galindo por USAID, Rafael Beltrán por BLTP y Antonio Andaluz por el equipo consultor), quedó establecido que USAID/Bolivia tendría interés en participar en la financiación del saneamiento y titulación si, y sólo si: (a) Contribuye a la conservación de los parques, de preferencia sin recategorizar y en ningún caso desafectar; y (b) Si contribuye a sustituir coca.

Para efectos del pronunciamiento legal el equipo consultor procedió: (a) al análisis de los instrumentos jurídicos relevantes y de documentación altamente confiable en cuanto a la información que contiene, (b) a dos visitas de sitio, (c) al análisis de las imágenes satelitales de corte (umbral 3, 1996/2006) en contraste con el umbral 4 (uso de la tierra), y (d) a entrevistas con personas de opinión calificada, y basada siempre en verificaciones personales en sitio o información proporcionada por guardaparques. El agotamiento del proceso de estudio ha estado determinado por el arribo a puntos concluyentes que tornan innecesaria cualquier indagación adicional.

### A. TERRITORIO INDÍGENA Y PARQUE NACIONAL ISIBORO-SECURÉ (TIPNIS)

**Jorge Goitia** (Coordinador General Trópico de Cochabamba, Proyecto Jatun Sacha, visita de campo Chimoré 1 de junio 2007), respecto a lo que opinan los colonos del TIPNIS:

*“Sienten que el Parque Nacional empieza a partir del río Ichoa; no se sienten parte del Parque. Esa gente no va a salir y tienen la visión de seguir ampliando la frontera agropecuaria. Ya están volando a reiniciar la apertura de la brecha hacia el Beni. Esto acabará enfrentando al CIDOB y la Federación de Cocaleros del Trópico, cada uno apoyando a sus masas. Yo estaría de acuerdo en que se titule a esa gente. El riesgo es que sea un mal ejemplo para las otras áreas protegidas”.*

**Comentario:** Tanto así esto ya implica recategorizar, para convertir parte importante del PN a la categoría más blanda de todas, que es la de ANMI, que de hecho así está planteado por el proyecto de PM del TIPNIS. De otro lado, a juzgar tanto por los antecedentes y las tendencias manifiestas respecto a la forma de ocupación y uso de la tierra como por la insuficiente capacidad de gobierno del AP, todo indica que a su vez la categoría ANMI acabará constituyéndose en una fórmula de pudor verbal para no desafectar en derecho lo que en los hechos quedará realmente desafectado del TIPNIS. En efecto, por los cultivos predominantes adelantados en el área puede verse que la constante como patrón de ocupación es la siembra de pastos y coca. Siendo que, según las pautas de avance en el proceso de conversión a usos agropecuarios, ese patrón claramente atropella el umbral legal 4 (uso mayor de la tierra), pues toda la zona está compuesta exclusivamente de amarillo y verde (ver mapas), y donde lo primero es uso agrosilvopastoril y lo segundo forestal, es por demás predecible que mucho menos serían respetadas las zonas núcleo de protección estricta, que legalmente constituyen un requisito esencial para que se configure la categoría ANMI. De hecho, del análisis de las imágenes satelitales se comprueba: (a) que la lengua<sup>10</sup> de intrusión en el TIPNIS (área colonizada del TIPNIS, aproximadamente 101.000 hectáreas, 14 comunidades indígenas y 67 sindicatos),

<sup>10</sup> En lenguaje coloquial el área colonizada suele ser referida como “la lengua”, y donde la base de la lengua es el límite del TIPNIS, que a su vez constituye el límite del polígono materia de desarrollo alternativo.

siendo que fue ocupada contra los umbrales legales 1 y 2, siguió intensificándose en el proceso de deforestación a pesar del umbral legal 3 (Ley INRA, prohibición de nuevas ocupaciones de hecho/desalojo de ocupantes), y por regla general contra el umbral legal 4 (respeto al uso mayor de la tierra); y (b) que el proceso de ensanchamiento de la lengua hacia el río Ichoa se produce a pesar de los umbrales legales 3 y 4 (además de los umbrales 1 y 2).

**Testimonio calificado**<sup>11</sup>. Respecto a la referida área colonizada del TIPNIS, se ha recogido en fecha actual y de fuente con contacto permanente en sitio y estrecha relación con los guardaparques que *“el eje de la lengua quiere saneamiento, pero los de afuera hacia el Ichoa no, porque quieren seguir avanzando. Abí ya no es coca por cato, sino por hectáreas”*<sup>12</sup>.

De acuerdo a la misma fuente, en el caso del TIPNIS, se sostiene que hay un doble discurso, en el sentido de que *“por un lado dice que no se permitirá ningún asentamiento nuevo en el área protegida, pero se observa que dirigentes de la Federación de Colonizadores están incentivando la invasión del área protegida. Por eso es que desde hace varios meses están en negociaciones la Subcentral TIPNIS, el SERNAP y la Federación de Colonizadores y hasta la fecha no han llegado a acuerdos para hacer la limpieza y señalización de la Línea Roja y el saneamiento en la zona colonizada, que son los polígonos en que aún no se ha iniciado el saneamiento en el área protegida”*.

Preguntado si efectivamente en agosto de 2006 se llegó a efectuar el desalojo de colonos asentados ilegalmente en el TIPNIS, esta fuente manifestó: *“Estuve haciendo las consultas con técnicos del Proyecto que trabajan en la zona colonizada del TIPNIS con actividades agroforestales y me comentan que efectivamente el 23 de agosto del 2006 se realizó ese operativo conjunto con la policía y desalojaron un gran número de colonos. Sin embargo, también me indicaron los técnicos que después de un tiempo se enteraron que nuevamente los colonos volvieron a ingresar al área protegida”*.

*“Por otro lado, -manifiesta esta misma fuente-, la situación del TIPNIS es que además de los colonos hay intereses de las Prefecturas de Cochabamba y Trinidad por la apertura del camino que conecte a Trinidad y Cochabamba, pero considero que más que la necesidad de vertebración, y que ya existe por Santa Cruz, se trata de intereses por superficies de bosques muy ricos en madera, que parece ser el interés final, y otros recursos de fauna acuática”*.

**Comentarios: 1.** Si de lo que se ve en la lengua colonizada del TIPNIS se deriva que el patrón de ocupación tiende a atropellar el umbral legal 4, en la medida que no respeta el uso agrosilvopastoril (amarillo en los mapas adjuntos), la ampliación hacia el Ichoa ocurre esta vez contra tierras de uso forestal (verde). De otro lado, el que sigan produciéndose avances invasores estaría diciendo de la poca confiabilidad de las declaraciones formales de sindicatos y federaciones contra nuevas ocupaciones y a favor de las áreas protegidas (lo que se corrobora con lo expresado a 2007 por la fuente citada en la nota al pie 2). **2.** Los solos indicios de existencia de disenso entre determinados actores respecto a los términos del saneamiento, parecieran constituir razón suficiente para abstenerse de participar financieramente en dicho proceso; máxime considerando que son varias las sospechas (como está recogido en la primera cita de esta sección, en las notas a los pies 2 y 3, y se verá más adelante) de que se entraría a operar en escenarios previsiblemente conflictivos, y con el saneamiento como vector de conflictividad (colonizadores-indígenas e indígenas-indígenas). **3.** En

<sup>11</sup> Se mantiene en reserva por razones obvias.

<sup>12</sup> Por lo demás, esta apreciación es coincidente con el siguiente testimonio: *“¿Tú tienes tu cato de coca? “Sí, tengo. Otra cosa que impide o que motiva el rechazo de los compañeros al saneamiento es la coca; muchos no sólo tienen un solo cato, eso es mentira, tienen más, por eso es que no quieren. Yo creo que si alguien hiciera un censo, veríamos que la realidad es otra sobre el cato de coca y veríamos que (...) al mercado interno apenas llega un 10%. En los lugares inaccesibles se rehúsan a hacer el saneamiento porque tienen coca y no tienen un cato, tienen hectáreas”. ¿Y no les haces recuerdo del cato? “Pero eso es pues como himno nacional, en todas las reuniones de Federación como himno se canta. En los sindicatos están motivando el que planten la coca, nadie tiene sólo un cato o su cato es de una hectárea”*. (Minor Uzieda Pereira, Sindicato Senda “A”, Informe Cualitativo, BLTP, agosto 2006)

todo caso, podría aparecer como una contradicción central que luego de años de participación en el polígono de desarrollo alternativo, y en que el saneamiento fue concebido como una de las estrategias estabilizadoras, el resultado sea que la titulación deba ampliarse sustancialmente hacia el Sur y el Oeste de dicho polígono, y nada menos que contra el PNC y el TIPNIS, respectivamente. Lo que está diciendo que el saneamiento ciertamente es una condición necesaria para la estabilización, pero de ninguna manera suficiente. Antes bien, sin gobernabilidad en la ocupación y el uso de la tierra, el saneamiento de áreas avasalladas es de hecho un poderoso incentivo a nuevos avasallamientos. 4. Todos los entrevistados coinciden en que la apertura de carretera a Trinidad en la práctica sería desastroso para el TIPNIS, porque a la larga tornaría inevitable la ocupación irregular de sus márgenes y la penetración en “espina de pescado” de vías secundarias; por lo que no parece aconsejable que se participe en un saneamiento al que después podría atribuirse carácter precursor de dicha carretera.

**Periódico “El Deber”, viernes 6 de julio de 2007.** (Bloqueo en Yapacaní pidiendo titulación de áreas ocupadas en la Reserva Forestal El Choré). “¿Qué pedimos?”, preguntaban los dirigentes por un megáfono. “*Titulación individual ahora!*”, respondían los bloqueadores. La molestia se genera por el tipo de titulación que piensa implantar el Gobierno (...). “*Estamos en contra de la titulación comunitaria. Queremos tierras individuales, a nombre de cada uno de los campesinos*”, aclaró Alfredo Guevara, secretario de la comisión de bloqueo del grupo campesino compuesto por más de 5.000 familias organizadas en diez centrales y otros tantos sindicatos.

**Comentario:** También respecto a territorios indígenas o tierras con vinculación a pueblos originarios hay debate, siendo la Asamblea Constituyente el foro que viene considerando el tema (reconstitución de las entidades territoriales de las naciones y pueblos indígenas originarios, Informe de Mayorías Comisión Visión País, artículo 2). En consecuencia, sin perjuicio de los procesos en curso, tal vez el propio INRA debería limitarse a garantizar el *statu quo* posesorio e impedir nuevas ocupaciones hasta que quede claramente zanjado tanto el debate titulación individual/titulación colectiva<sup>13</sup> como el de los territorios indígenas. En otros términos, parece prematuro asignar recursos al saneamiento de colonizadores y pueblos indígenas en circunstancias que la nueva Constitución podría definir reglas distintas a las vigentes, y tanto en el caso del TIPNIS como del PNC se trata en gran medida de colonizadores, siendo que el TIPNIS es por definición territorio indígena.

## B. PARQUE NACIONAL CARRASCO (PNC)

“*La delimitación del PNC (línea roja) en el límite norte se ejecutó mediante la apertura de una senda y demarcación en los años 1991 y 1992, estableciéndose 318 kilómetros de límites. Según Iván Dávalos, director actual del Centro Técnico Forestal (CETEFOR), funcionario del CDF y director del PNC en esa época, hubo consenso con casi todas las comunidades para el establecimiento de la línea roja. Por razones de planificación, el área contigua colonizada en el lado norte de la línea roja ha sido clasificada como zona de amortiguación para el PNC, donde se cuenta con aproximadamente 58 comunidades colindantes*” (Elaboración de instrumentos de gestión PNC, Anexos, p. 75, Museo de Historial Natural NKM et al, agosto 2005).

**Comentario:** La línea roja es una senda inequívoca desde 1991-1992, de aproximadamente tres metros de ancho, de manera que ni los que avasallan ni los que dejan avasallar el Parque pueden alegar desconocimiento de su carácter de atropello flagrante. Ciertamente el establecimiento de una barrera humana en la zona de amortiguación es la mejor estrategia para evitar el traspaso de la línea roja por avasalladores, pero sólo si las comunidades y los sindicatos ahí asentados tienen el propósito de actuar como barrera y defender el Parque. El saneamiento y la titulación de dichos asentamientos sería una herramienta coadyuvante a ese fin, pero sólo a condición de que tal propósito existiera. Lo propio rige para la titulación dentro del Parque. Más adelante se

<sup>13</sup> Por el momento se tiene el texto del artículo aprobado por la Comisión de Recursos Naturales, Tierra, Territorio y Medio Ambiente: “*El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad colectiva que comprende el territorio indígena originario, campesino y comunidades interculturales que se declaran indivisibles, imprescriptibles, inembargables, inalienables e irreversibles y no están sujetas al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales*”.

verá que a la fecha del documento citado, el propósito confeso y reiterado de importantes organizaciones campesinas, cuando no municipales, era más bien el contrario (la invasión del área protegida). Se incluye en pie de página la información relevante de esta fuente y sus respectivos comentarios, por considerar que es un referente ilustrativo para tomar la decisión de participar o no en el proceso de saneamiento<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> “Por otra parte, se conoce que dentro del Parque se está fabricando cocaína, situación que pone en peligro la integridad física de los guardaparques. Esta situación, junto con las posiciones políticas de las organizaciones campesinas, actualmente dificulta y en muchos casos imposibilita relaciones directas con las comunidades y asentamientos al interior del parque” (Elaboración de instrumentos de gestión PNC, Anexos, p. 75, Museo de Historial Natural NKM et al, agosto 2005). **Comentario:** Mientras esas “posiciones políticas” no cambien, no hay razón para pensar que titular las tierras ocupadas sería de algún beneficio para el Parque, y más bien la hay para suponer que la titulación será asumida como una forma de secundar oficialmente tales posiciones. “En el área de estudio, más del 80% de las comunidades no quieren que se realice el saneamiento de sus predios, si no se reconoce totalmente su situación respecto al Área Protegida. (...) En los tres últimos años las tierras fiscales del PNC se han visto afectadas por nuevos asentamientos de familias de las comunidades cercanas al Parque. Lo que motivó que propietarios de parcelas aledañas o dentro del Parque hagan lo mismo para defender sus derechos. De seguir ese ritmo, las tierras del Parque ya no existirán”. (Elaboración de instrumentos de gestión PNC, Anexos, p. 24, Museo de Historial Natural NKM et al, agosto 2005). **Comentario:** A tenor tanto del contexto del documento como de opiniones calificadas recogidas, la traducción de “si no se reconoce totalmente su situación respecto al Área Protegida” es “si previamente no se desafecta del PN las áreas reclamadas”. En cuanto a lo ocurrido en “los tres últimos años” (2003-2005), caben dos comentarios: de un lado, tales ocupaciones se hicieron en flagrante violación del umbral legal 3 (prohibición de nuevas ocupaciones a partir de la Ley INRA, octubre de 1996), lo que dice de un problema de gobernabilidad y no de titulación, y, de otro, que titular sin previa recuperación de gobernabilidad más bien devendría en una señal estimuladora de nuevas ocupaciones. “En cuanto a las organizaciones que representan a los usuarios directos de los recursos naturales (actuales, potenciales, legítimos, ilegítimos): los sindicatos y sus respectivas organizaciones matrices, donde el mandato de las federaciones en el trópico es la invasión al parque” (Elaboración de instrumentos de gestión PNC, Anexos, p.72, Museo de Historial Natural NKM et al, agosto 2005). “1. No hay una aceptación del Parque como tal de todos, dificulta su consolidación. 2. Hay una oposición tenaz al saneamiento (...) en el Trópico de Cochabamba (sin fundamento técnico). 3 Hay asentamientos nuevos, ejemplo Cerro Verde, 24 de Junio, en proceso de saneamiento. Las demás comunidades creen que también pueden hacerlo...” (Elaboración de instrumentos de gestión PNC, Anexos, p.78, Museo de Historial Natural NKM et al, agosto 2005). **Comentario:** No hay razón para asumir que en un escenario en que la consigna de las federaciones es invadir el Parque, la titulación de los asentados en los alrededores o dentro del Parque contribuya a su conservación. Antes bien, el punto 3 de la segunda cita evidencia que el saneamiento a nuevos asentamientos (violando el umbral legal 3) es un potente incentivo a que otros continúen la avanzada contra el Parque. “Se identifican dos motivos que impulsan los asentamientos nuevos en el PNC: la presión demográfica y la necesidad de expansión de las áreas productivas en los municipios de la zona andina hacia el PNC desde el Sur, impulsada por las centrales campesinas y la reacción a la erradicación de coca en la zona del Trópico de Cochabamba y consiguiente invasión de áreas apropiadas para el cultivo de la coca a partir de la zona Norte del PNC. Si bien ambos motivos son básicamente económicos, la invasión para producción de coca tiene fuertes connotaciones políticas, siendo igualmente apoyada, si bien no oficialmente por lo menos tácitamente, por los gobiernos municipales del trópico” (Elaboración de instrumentos de gestión PNC, Anexos, p. 41, Museo de Historial Natural NKM et al, agosto 2005). **Comentario:** Ante tales circunstancias, contra la hipótesis de que sanear y titular las tierras ocupadas ilegalmente contribuiría a la estabilidad de las AP, es por demás predecible que actuaría como un incentivo perverso de nuevas ocupaciones, bajo la seguridad de los avasalladores de que por igual acabarían siendo saneados y titulados. Sólo la adopción formal de una clara y terminante política de Estado respecto a aplicar enérgicamente el umbral legal 3 (desalojo inmediato de cualquier nuevo ocupante de hecho), y la comprobación de su aplicación en la práctica, autorizaría a asumir que el financiamiento al proceso de saneamiento aportado en buena fe por una Agencia Oficial de Cooperación para el Desarrollo se efectúa dentro de los cánones de la debida diligencia, y no la tornaría en cómplice de un probable desencadenamiento de nuevas, y posiblemente masivas, invasiones a las AP. **PNC Zona Sur y Centro** “...el sindicato de Kewiñapampa quiere avanzar hasta Palmarpampa (nuevos), quieren hacer saneamiento y proponen ser ANMI” (Elaboración de instrumentos de gestión PNC, Anexos, p. 69, Museo de Historial Natural NKM et al, agosto 2005) **Comentario:** Implica recategorización de PN a ANMI, donde todo indica que en términos prácticos sería un mecanismo de desafectación encubierta bajo el eufemismo de ANMI, habida cuenta que si la tendencia general es a la conversión a usos agropecuarios atropellando el umbral legal 4 (uso mayor de la tierra), es del todo improbable que en la práctica se respeten áreas núcleo de protección estricta (elemento esencial para que se configure la categoría ANMI), y ni siquiera las servidumbres ecológicas (sobre todo franjas de protección ribereña y laderas altamente susceptibles de erosión). “En general, en nivel de comunidades existen diferencias en cuanto a las actitudes hacia el PNC y no siempre todos están de acuerdo con los mandatos de sus Centrales. Por ejemplo, varias comunidades quieren el saneamiento de tierras, no así las Federaciones” (Elaboración de instrumentos de gestión PNC, Anexos, p.69, Museo de Historial Natural NKM et al, agosto 2005). **Comentario:** No se ve por qué una Agencia Oficial de Desarrollo debería asignar recursos de cooperación ahí donde no hay consenso entre los beneficiarios respecto a su objeto (saneamiento), y menos cuando tal cooperación podría ser tachada de intromisión por los niveles de organización que ejercen una representación política de dichos beneficiarios (federaciones).

**Campeño (NN, colindante con la línea roja):** *“Los que pasan la línea roja es para coca. Yendo a sacar semillas forestales me encontré con pozas de maceración y ya me da miedo ir. Vivimos una dictadura sindical y uno no tiene cómo oponerse a lo que los sindicatos permiten”.*

**Comentario:** El testimonio es actual y recogido en sitio por el equipo. Es evidente que la gente no pasaría la línea roja si no hubiera tolerancia de los sindicatos o tuviera que hacerlo contra el acuerdo de los sindicatos. No se ve cómo la titulación podría cambiar en nada una actitud que obedece a consignas totalmente ajenas al tema del saneamiento. Cabría preguntarse por qué el saneamiento habría de contribuir a la conservación de las áreas protegidas y al rechazo social de nuevas incursiones para siembra de coca, siendo que la titularidad de la parcela bajo la autoridad del sindicato es la que de hecho impera, al punto que, con título o no, es titular el que el sindicato dice, y se “caduca” el derecho al que el sindicato decide<sup>15</sup>.

**Arnildo Montero (Especialista en Áreas Protegidas del Proyecto Jatun Sach'a):** *“En conversaciones con los guardaparques y el director del PNC, una de las prioridades del AP es concluir con el saneamiento, porque de esa manera se tendrá claridad sobre los límites exactos de la Línea Roja, lo que más adelante permitirá que la misma se consolide como el límite de otra categoría de manejo. Estos temas los conversé con el actual Director del PNC Marcelino Janko y según lo que me informan los guardaparques es una de las principales tareas que vienen realizando y que están siendo apoyados por el Director del Área Protegida”.*

**Comentario:** Si se contrasta en las imágenes satelitales la situación de deforestación entre 1996 (umbral legal 3) y 2006 producida entre el límite Norte del PNC y la Línea Roja, se puede colegir que si ni aun el umbral legal 4 se viene respetando, puesto que la deforestación avanza no sólo contra tierras de uso agrosilvopastoril (amarillo en los mapas), sino también contra tierras de uso forestal (verde) y servidumbres ecológicas, mucho menos se respetarán zonas núcleo de protección estricta (esenciales para calificar de ANMI). Por lo demás, a

---

**PNC Chapare – colonizadores** *“Las comunidades colindantes si bien favorecen la conservación del PNC, al ser testigos de la invasión de sus áreas de influencia por grupos extraños (ejemplos Achopaya, 6 de Agosto, Comelín), y al no haber un control de éstas, manifiestan que en ese caso prefieren ser ellos los invasores y no otros”* (Elaboración de instrumentos de gestión PNC, Anexos, p. 69, Museo de Historial Natural NKM et al, agosto 2005). **Comentario:** Es claro que sanear y titular no resolvería en absoluto este problema de gobernabilidad, y que mientras ese problema no sea resuelto, la titulación más bien se tornaría en un incentivo perverso (el crimen paga/premio al crimen). **PNC, Gobiernos municipales y organizaciones matrices campesinas** *“De acuerdo a los guardaparques, algunos municipios en la zona tropical financian las invasiones, las autoridades se guían por motivos políticos, no les preocupa la conservación del PNC. Las federaciones en general no reconocen al PNC. Respondiendo a políticas (...) ordenaron la invasión del parque en 2003, como acto de venganza contra la erradicación de la coca. Es una razón política, no económica, ya que la gente que invade en muchos casos tiene terrenos en otras partes. Proyectan traer gente de otros lugares, la gente local respeta al PNC”* (Elaboración de instrumentos de gestión PNC, Anexos, p.69, Museo de Historial Natural NKM et al, agosto 2005). **Comentario:** Otra vez, los solos indicios de que cooperar a una acción, no importa que en perfecta buena fe y con sano propósito, pudiera devenir en cooperación y estímulo a actos contrarios a la ley y la moral, debiera ser razón suficiente para abstenerse de participar. En este caso, los indicios apuntan a que, en su medida de premio al crimen, sanear y titular implicaría cohonestar las ocupaciones irregulares y lanzar una poderosa señal para nuevos y mayores avasallamientos. Ciertamente que hay ocupantes que legítimamente merecen ser saneados y titulados (como las comunidades indígenas y los que estuvieron asentados desde antes de la creación del PN e inclusive todos los afincados hasta octubre de 1996, por tomar sólo el umbral legal 3), pero el hecho de no haber garantía de que sólo ellos serán saneados al financiarse el proceso, y más bien existir precedentes en contrario, debería constituir razón suficiente para abstenerse de participar. *“Los conflictos existentes en el Chapare, causados por una serie de factores ajenos a la Dirección y Administración del PNC, derivan en la pérdida parcial, si no total, del control de la gestión y manejo del área. Actualmente el personal del PNC está presente pero no existe aceptación del Área Protegida”* (Elaboración de instrumentos de gestión PNC, Tomo principal, p.73, Museo de Historial Natural NKM et al, agosto 2005). **Comentario:** Un presupuesto básico para entrar a sanear y titular es que la Dirección del Parque y el SERNAP recuperen, o alcancen, gobernabilidad. Sea que el INRA así lo considere o no, como única autoridad atribuida de competencia en la materia, en todo caso ese debería ser un presupuesto básico para que cualquier Agencia de Cooperación participe en su financiación.

<sup>15</sup> *“Antes el sindicato caducaba a los que no cumplían. Si tenían tres faltas a las reuniones se les caducaba. Ahora con título es un año, eso es uniforme en todo el Trópico, es decisión de la Confederación”* (testimonio de Mercedes Heredia, en Informe Cualitativo, BLTP, agosto 2006, p 22). *“Se puede caducar los chacos después de tres reuniones ordinarias que no asista, las reuniones son el 30 cada dos meses; primero se le notifica de caducación después en la siguiente reunión se le caduca. Lo hacemos orgánicamente, aunque tenga su título”* (Testimonio de Germán Estalla Ordóñez, Cerro Verde, p 23).

simple vista de la imagen 2006 se aprecia que de hecho ya no quedan áreas para dichas zonas. Con lo que, tras el saneamiento, a lo sumo el nuevo límite Norte del PNC será la Línea Roja y toda la franja entre ésta y el límite actual quedará de hecho desafectado, aunque, con carácter puramente nominal, en derecho figure como ANMI. Es por demás predecible que lo propio ocurrirá con el saneamiento del límite Sur y de zonas internas ocupadas. Ante un panorama de ocupaciones consumadas y consolidadas, inclusive esa podría ser de hecho la decisión recomendable; pero la pregunta es si, dadas las variables críticas que concurren en el área<sup>16</sup>, debe producirse con la participación de USAID/Bolivia.

### C. ASPECTOS COMUNES TIPNIS/PNC

**Dr. Luís Montañaño.** Derivados por el señor Adrián Nogales (dirigente indígena del TIPNIS y actual Director Nacional del SERNAP) al Dr. Luís Montañaño (Director Jurídico del SERNAP), manifestó: “*Nos interesa sobremanera concluir el saneamiento de las Áreas Protegidas*”, refiriendo que al efecto está asignado el Dr. Sergio Paita (abogado). Tras reconocer que “*Carrasco es muy conflictivo, no han respetado la línea roja*” y que tampoco el TIPNIS está exento de ciertos amagos de desborde, señaló inequívocamente que al sanear los Parques Nacionales: “*Es posible la redelimitación, la desafectación y la recategorización, en función de la situación actual de ocupación*”.

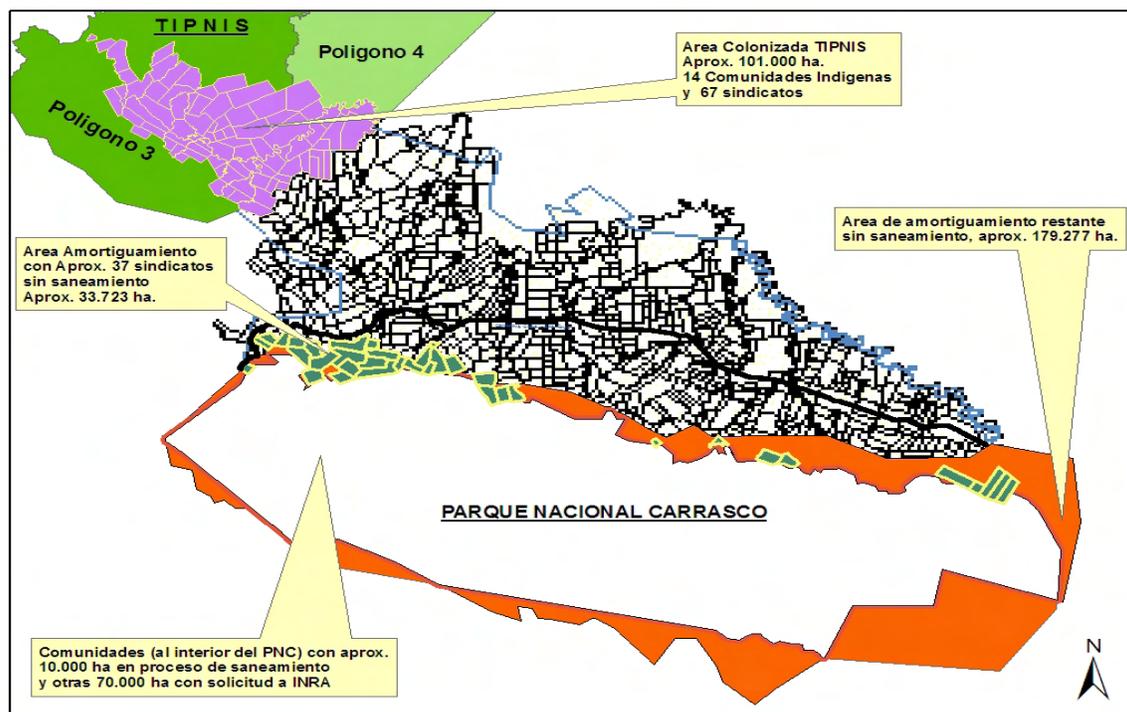
**Comentario:** A decir verdad, es connatural a un proceso de saneamiento en área protegida la posibilidad de que las mismas resulten modificadas en extensión, límites y categorías. Es más, de hecho eso podría ser lo sano, en términos de abonar a su fortaleza mediante su sinceramiento; y de hecho esa fue ya una política aplicada en Bolivia a propósito de conformar su Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Sin embargo, en solos términos de conveniencia de la participación de USAID/Bolivia, no pareciera recomendable en el caso específico del TIPNIS y el PNC, dada la variable particularmente sensible que es el hecho de tratarse de áreas protegidas integrantes del mundialmente conocido “**Corredor de Conservación Vilcabamba-Amboró**”, como una de los lugares biológicamente más diversos del planeta (en la Región de los Andes Tropicales), cuyo antepenúltimo eslabón es el TIPNIS, siendo el penúltimo el PNC; a lo que deben agregarse las demás variables críticas referidas en la nota al pie 16.

**Alberto Borda Orellana.** El Arq. Borda es el Coordinador Nacional de la Unidad de Planificación del INRA. Como tal, promueve el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento, cuyo objetivo, manifiesta, “*es la titulación de todo el país hasta el 2013, bajo cuatro ejes estratégicos: modelo de gestión eficiente y transparente, con simplificación de procesos; sistema de información de la propiedad (catastro); capacidades institucionales del INRA; y reducción de la dependencia externa*”. Sostiene que al efecto, hay cuatro programas de saneamiento: Altiplano, Valles, Llanos y Áreas especiales. El último cubre áreas naturales protegidas y tierras forestales. Al respecto, Borda manifiesta: “*Tenemos un acuerdo en curso con SERNAP para sanear todas las áreas protegidas. Para el corto plazo está sanear Tariquía, Manuripi, Sajama, Amboró y TIPNIS*”.

**Comentario:** Cierto como es que, bajo la actual administración, la ejecutoria del INRA es destacable en cuanto a su procura de eficiencia institucional y apego al marco legal, también lo es que aún asumiendo que el saneamiento se realizara en estricta observancia del umbral legal 3 para toda ocupación que hubiese sobrepasado líneas rojas o límites de polígonos, de todas maneras implicaría sustracciones sustanciales a ambas áreas protegidas (el orden 376.000 ha según mapa de abajo), lo que tendría que efectuarse ya sea utilizando el concepto de Zona de Amortiguación, que en términos prácticos implica desafectación de la categoría Parque Nacional, o ya la categoría ANMI utilizada con obligada lasitud (pues a juzgar por las tendencias evidenciadas por las imágenes satelitales es altamente improbable que puedan ser establecidas zonas núcleo de protección estricta). Y no obstante que, debido a situaciones reales ya irreversibles, ello pudiese ser lo apropiado en función de sincerar ambas áreas protegidas, dadas las variables críticas que las cruzan (ver nota al pie 16), en términos de conveniencia lo aconsejable parece ser que USAID/Bolivia no debería oponerse a ningún posible entredicho sobre la materia.

<sup>16</sup> Áreas Protegidas del mundialmente conocido “Corredor de Conservación Vilcabamba-Amboró”, colonizadores, coca, pueblos indígenas, alto riesgo de conflictividad social (colonizadores-indígenas e indígenas-indígenas), amenazas masivas del proyecto carretero a Trinidad, y colindancia con el polígono de desarrollo alternativo.

## Mapa de ubicación de superficies pasibles a saneamiento en el Trópico de Cochabamba<sup>17</sup>



### D. ESPECIFICIDADES A QUE SE SOMETERÍA EL PROCESO DE SANEAMIENTO Y TITULACIÓN DE TIERRAS

Dadas las razones concluyentes expuestas en la sección III, sólo a título ilustrativo se incluye en pie de página un resumen de las alternativas legalmente existentes para el saneamiento y la titulación de tierras<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Informe taller evaluación ambiental, BLTP junio 2006.

<sup>18</sup> **1. Saneamiento Interno.** Para el saneamiento de las colonias y comunidades campesinas, indígenas y originarias cuyos miembros mantengan formas tradicionales de administración de la tierra, puede aplicarse el procedimiento de saneamiento interno, normado por el D.S. 26559. Este procedimiento es aplicable al interior de colonias y comunidades, reconociéndose los acuerdos internos a los que arriben sus miembros con la participación de sus autoridades naturales y originarias. En el marco del artículo 171.III de la Constitución, los propios usos y costumbres de las comunidades forman parte del derecho aplicable en el proceso de saneamiento, siempre que no vulneren las normas estatales vigentes, los derechos de terceros y se reconozcan los diferentes estados legales de los miembros de la comunidad en relación a las tierras objeto de saneamiento (titulados, en trámite y poseedores). Cuando la ejecución del proceso de saneamiento corre a cargo de la comunidad y con conocimiento y apoyo del INRA, el Informe Técnico Jurídico es generado en el propio terreno, lo que permite su validación por los miembros de la comunidad. Respecto a los derechos de terceros (personas que no son parte de la comunidad), el Plan Nacional de Saneamiento y Titulación sugiere una mayor capacidad del INRA para seguir y validar los procedimientos de saneamiento interno, a efecto de evitar su indefensión (Plan Nacional de Saneamiento y Titulación, p. 37). **2. Procedimiento especial para titulación y certificación sin más trámite.** Las pequeñas propiedades y las comunidades indígenas y campesinas son beneficiarias del procedimiento especial de titulación y certificación sin más trámite, cuya base legal es la misma Ley 1715 (artículo 75.I y II), el D.S. 25763, el D.S. 25848 y el D.S. 28148 (artículo 6). a. Tratándose de pequeñas propiedades, el procedimiento especial procede a favor de procesos agrarios sustanciados ante el Servicio Nacional de Reforma Agraria que cuenten con sentencia ejecutoriada al 24 de noviembre de 1992, o de trámites administrativos de adjudicación de tierras efectuados ante el Instituto Nacional de Colonización que cuenten con minuta de compra-venta protocolizada al 24 de noviembre de 1992. b. En cuanto a comunidades indígenas y campesinas, el procedimiento es aplicable a favor de los procesos agrarios sustanciados ante el Servicio Nacional de Reforma Agraria que cuenten con sentencia ejecutoriada al 24 de noviembre de 1992. c. El régimen de tenencia de la tierra se rige por el artículo 231 del D.S. 25763: i. Cuando una comunidad sea beneficiaria de un predio, se le otorgará derecho de propiedad colectiva, previa acreditación de su personalidad jurídica, sin establecer relación con los

## E. ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE SANEAMIENTO Y TITULACIÓN Y PLANES DE TRABAJO

Conforme está anticipado páginas arriba, el agotamiento del proceso de estudio ha estado determinado por el arribo a puntos concluyentes que tornan innecesaria cualquier indagación adicional.

---

miembros de la comunidad; ii. Cuando varias personas sean beneficiarias de un mismo predio, se otorgará derecho en copropiedad a favor de todas ellas; iii. Cuando una persona individual o jurídica sea beneficiaria de un predio se otorgará derecho de propiedad individual; iv. Cuando una colonia o sindicato agrario sea beneficiario de un predio, puede otorgarse (a) derecho de propiedad colectiva como comunidad, (b) derecho en copropiedad a favor de todos sus miembros, con relación de beneficiarios, o (c) derecho de propiedad individual.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

# CAPÍTULO CUARTO

Siendo que en el caso particular del TIPNIS y el PNC se trata de áreas protegidas cruzadas por variables altamente críticas (ver nota al pie 16), no parece prudente concurrir a un saneamiento en que posteriormente pudiera atribuirse a la Agencia Cooperante responsabilidad compartida por las consecuencias que podrían desencadenarse de dichas variables; y donde las sustracciones territoriales, por desafectación directa o mediante el uso más bien nominal de las Zonas de Amortiguación y la categoría ANMI, no serían necesariamente las más graves.

Materia aparte es que, sumado al debate “titulación individual/titulación colectiva”, llamado a ser zanjado por la nueva Constitución, también deviene prematuro adoptar una decisión sobre saneamiento de tierras en territorios indígenas o con vinculación a pueblos originarios, en circunstancias en que la Asamblea Constituyente es el foro que viene considerando el tema de la reconstitución de las entidades territoriales de las naciones y pueblos indígenas originarios (Informe de Mayorías Comisión Visión País, artículo 2), siendo que si en efecto dichas entidades territoriales resultan constitucionalmente sancionadas, sólo a partir de la nueva Constitución y de sus leyes de desarrollo se sabría tanto de su naturaleza y alcances como del marco general de atribución de competencias (nacionales/entidades territoriales), entre las que estarían las referidas al saneamiento y la titularidad de tierra/territorio, por ser un elemento que dice relación esencial con el concepto de territorialidad. En este mismo orden de ideas, es probable que la nueva Constitución establezca modalidades de titulación (colectiva/individual/mixta). Por tales razones, lo recomendable pareciera ser que, sin perjuicio de los solos procesos en curso, inclusive el INRA se limitara por el momento a garantizar el *statu quo* posesorio e impedir nuevas ocupaciones, a la espera de lo que finalmente la nueva Constitución decida.

En otros términos, no parece razonable asignar recursos para adelantar procesos en los que probablemente tengán que desandarse por necesidades de adecuación al nuevo marco constitucional.

En consecuencia, la recomendación es que USAID/Bolivia no participe en el financiamiento del proceso de saneamiento y titulación de tierras dentro y en los alrededores del TIPNIS y el PNC. En todo caso, entre las exigencias básicas de debida diligencia (*due diligence*) para asignar recursos a dicho proceso, se conceptúa que, además de aguardarse a lo que establezca la nueva Constitución, debieran estar las siguientes:

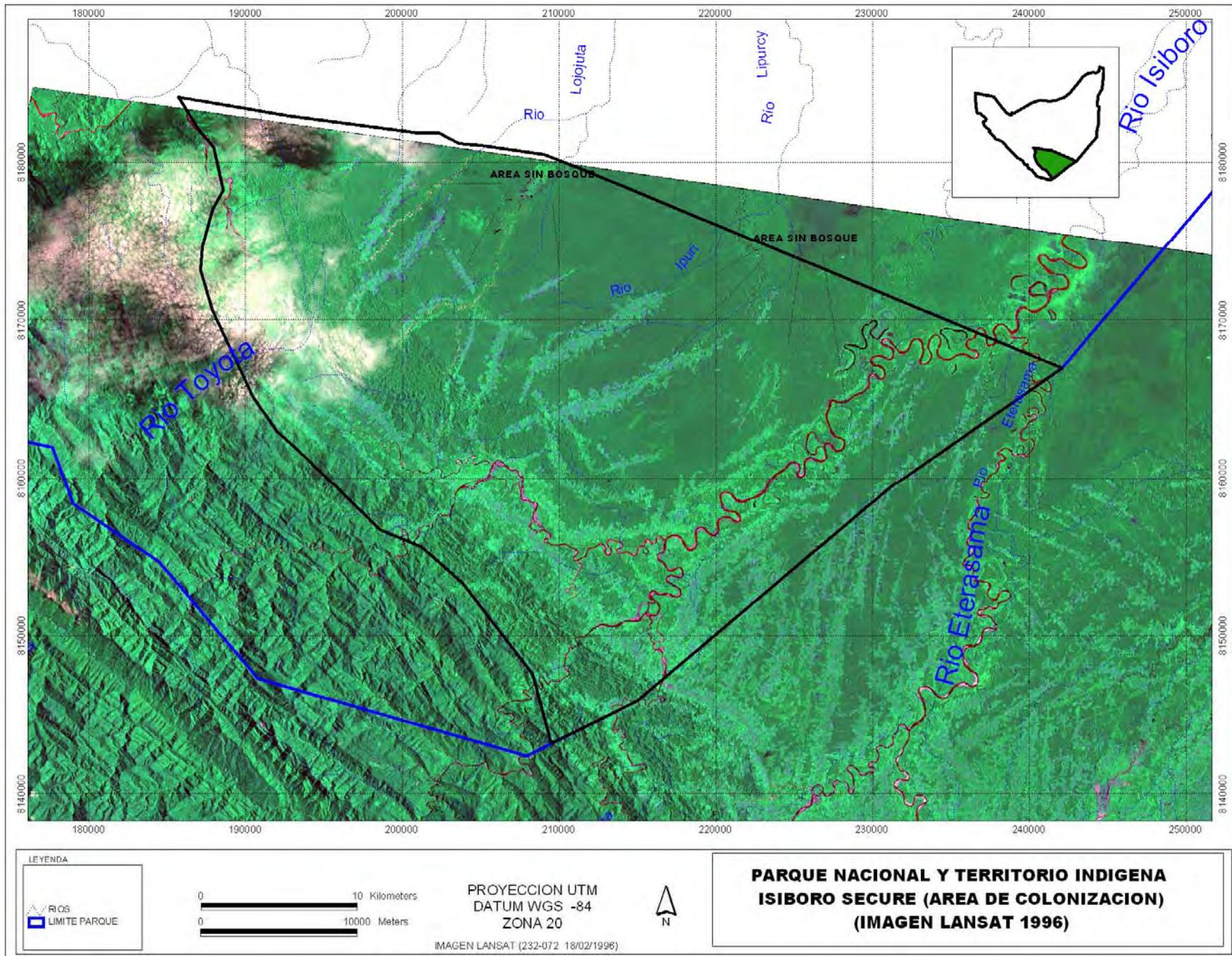
- Una posición orgánica y escrita de las organizaciones campesinas e indígenas de representatividad real: (a) favorable al saneamiento y titulación de tierras dentro y en los alrededores del TIPNIS/PNC, (b) de respeto a las líneas rojas, las categorías y la zonificación de las áreas protegidas que resulten del saneamiento, y (c) contra los cultivos excedentarios de coca en tales AP y favorable a su erradicación antes del saneamiento o concomitantemente con el mismo.
- Un Decreto Supremo que, como política de Estado sobre la materia, establezca reglas generales y procedimientos para el saneamiento y la titulación de tierras en áreas protegidas, con la participación orgánica del SERNAP, colonos, comunidades y pueblos indígenas, y que brinden un marco de credibilidad respecto a la consistencia de las decisiones, la obediencia social a los resultados y la eficaz intervención estatal para garantizarlos *ex-post* saneamiento.
- Solicitud del INRA, elevada a través del Ministerio con tuición, pidiendo el financiamiento, en el marco de un acuerdo formal entre las partes (Gobierno/USAID) según procedimientos y prácticas seguidas.

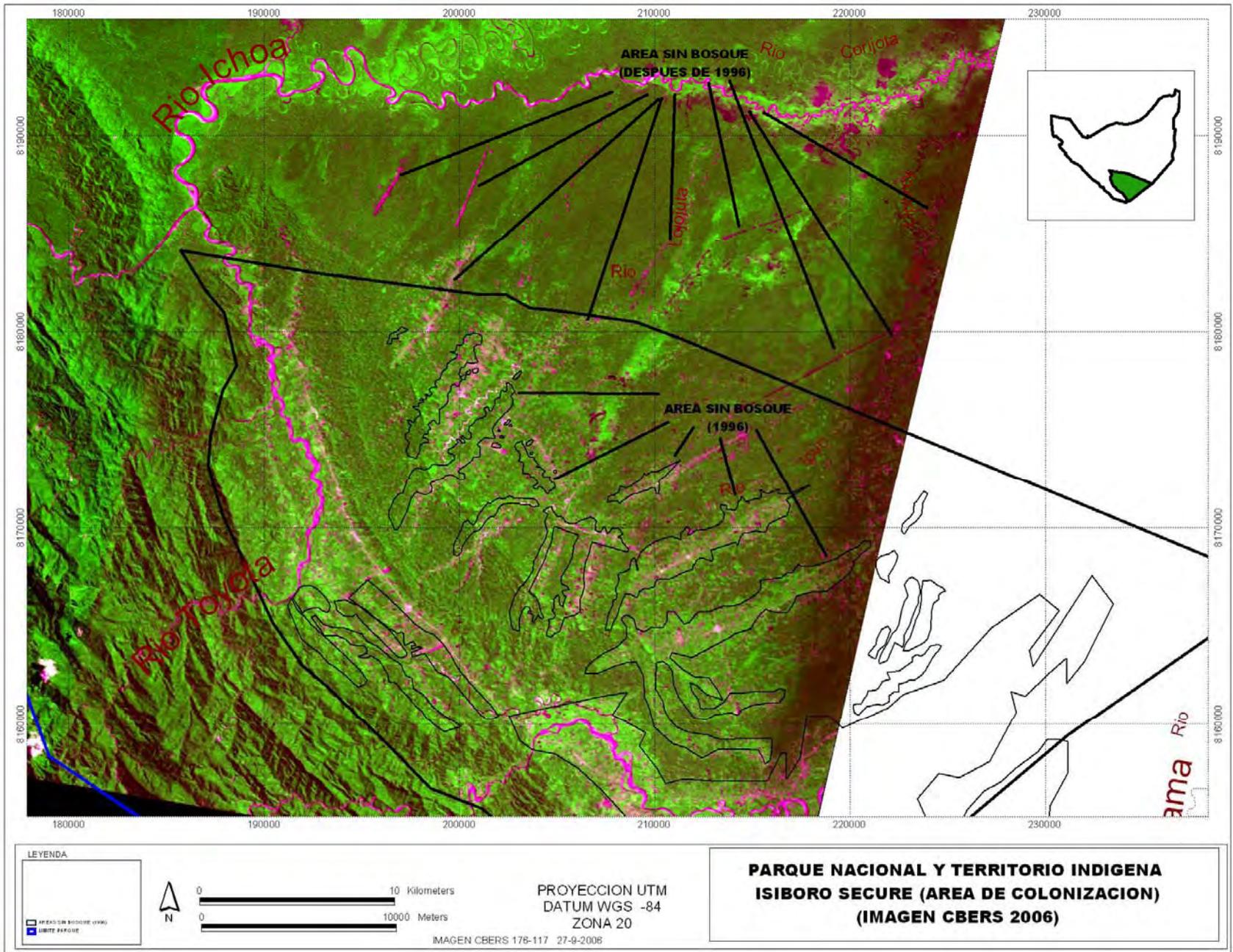
## Lista de documentos consultados

- “*Concertación social entre indígenas y colonos y limpieza y señalización de la línea roja en la Zona Colonizada del TIPNIS*”, Jatun Sach’a, 2007.
- “*Información cualitativa*”, Proyecto BLTP - USAID/Bolivia, agosto 2006.
- “*Información cuantitativa*”, Proyecto BLTP - USAID/Bolivia, agosto 2006.
- “*Informe taller evaluación ambiental*”, Proyecto BLTP - USAID/Bolivia, junio 2006.
- “*Lineamientos estratégicos para el componente áreas protegidas*”, 2006-2009, Jatun Sach’a, febrero de 2007.
- “*Plan Nacional de Saneamiento y Titulación*”, Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente, Viceministerio de Tierras, INRA, La Paz, noviembre de 2006.
- “*Programatic Environmental Assessment*”, USAID/Bolivia, septiembre 2006.
- “*Proyecto de Plan de Manejo del PNC*”, Museo Noel Kempff Mercado et al., agosto 2005.
- “*Proyecto de Plan de Manejo del TIPNIS*”, 2007.

## ANEXOS

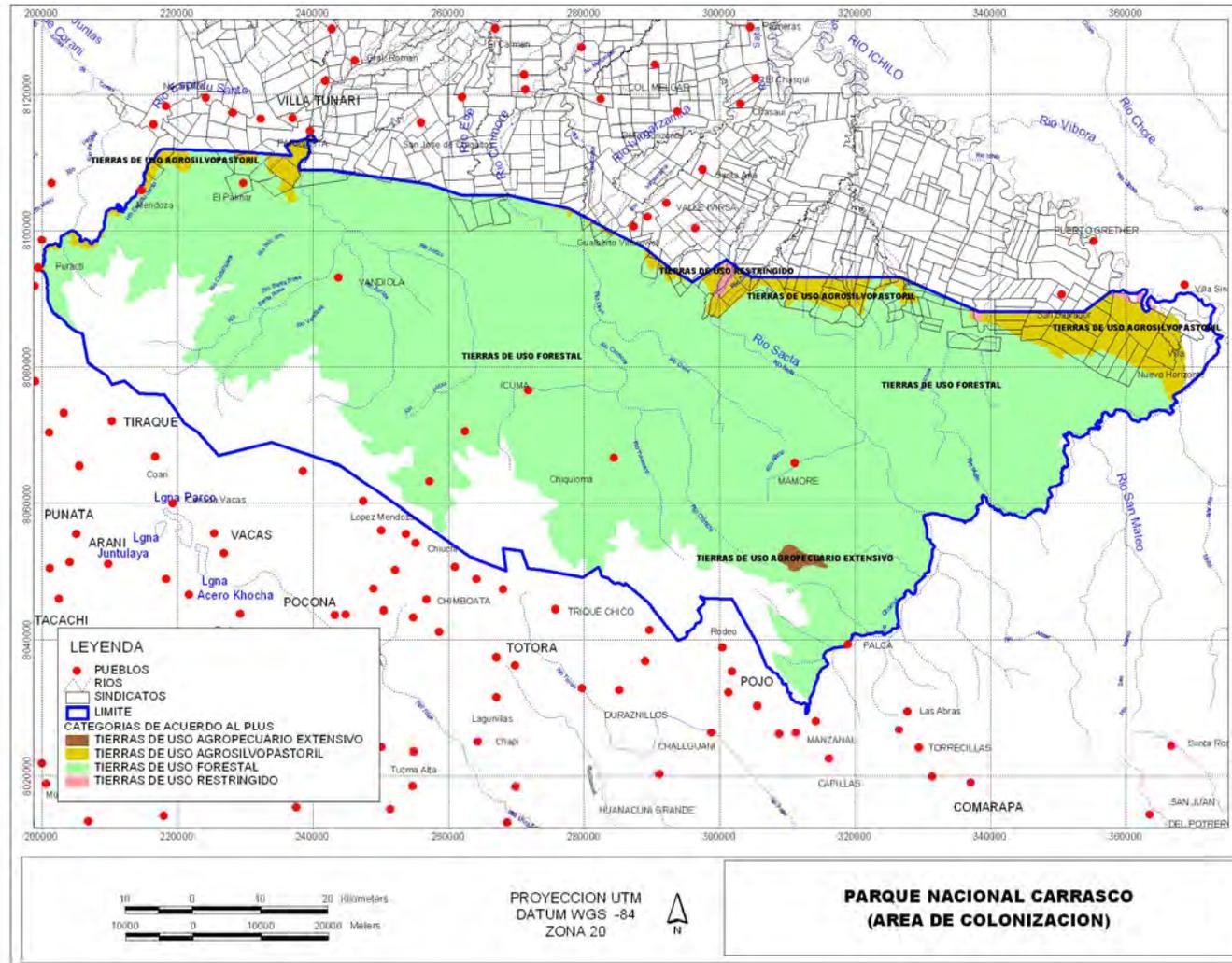


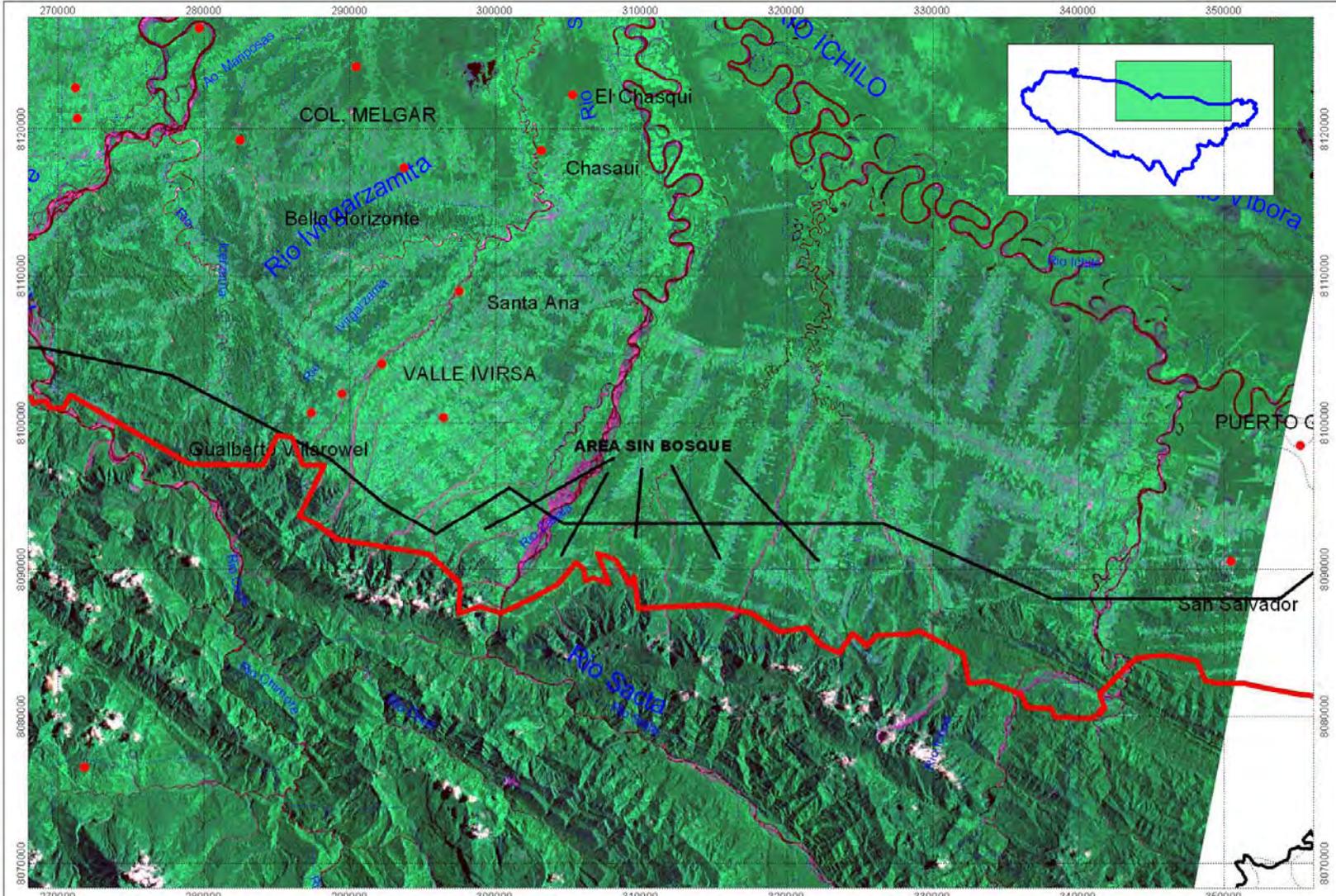




1

## B. MAPAS PARQUE NACIONAL CARRASCO





LEYENDA

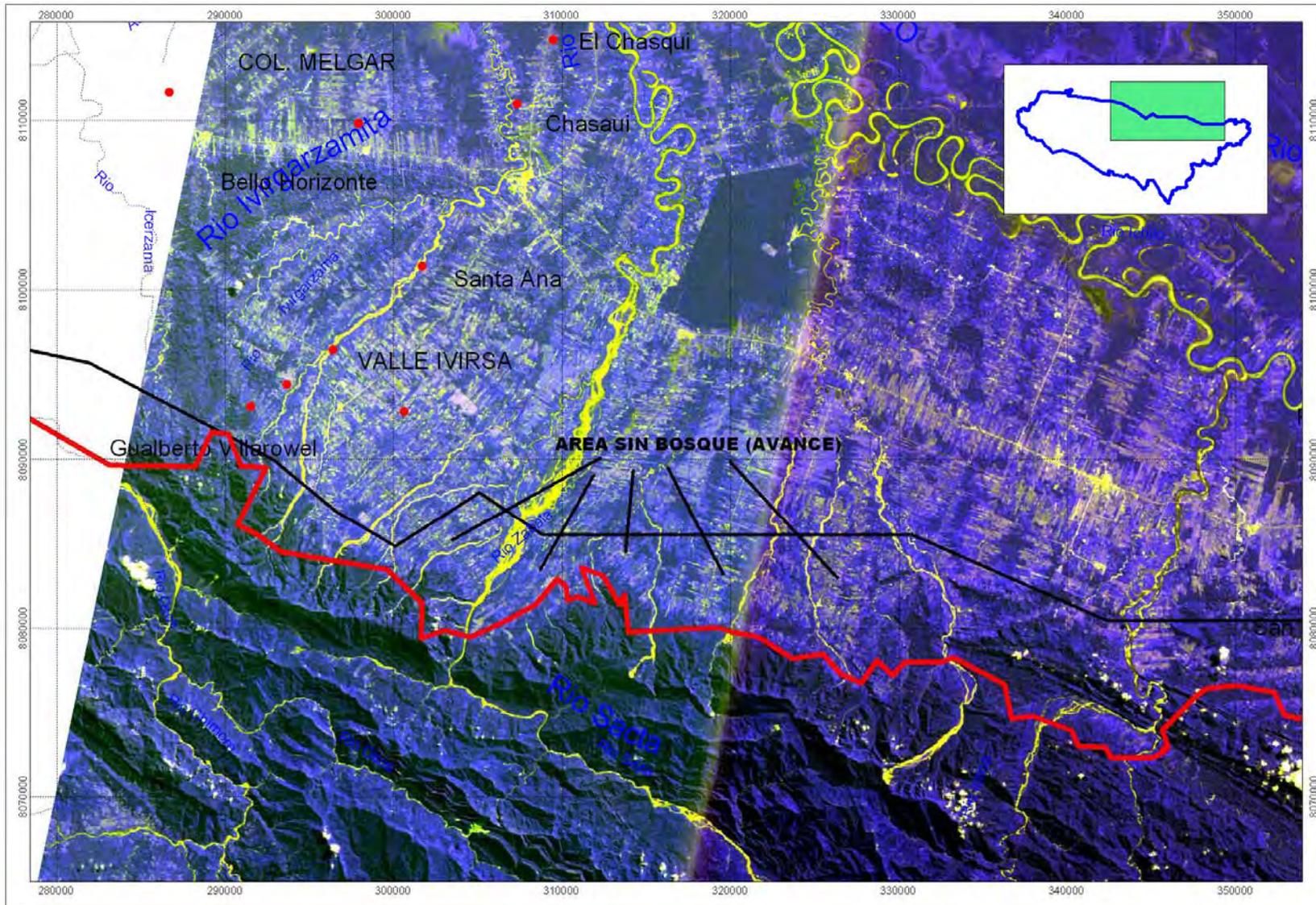
- LINEA ROJA
- PUEBLOS
- RIOS
- LIMITE PARQUE



PROYECCION UTM  
 DATUM WGS -84  
 ZONA 20

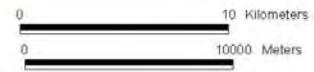


**PARQUE NACIONAL CARRASCO  
 (SECTOR NORESTE)  
 (IMAGEN LANDSAT 1996)**



**LEYENDA**

- LINEA ROJA
- PUEBLOS
- ~ RIOS
- LIMITE PARQUE



PROYECCION UTM  
 DATUM WGS -84  
 ZONA 20



**PARQUE NACIONAL CARRASCO**  
**(SECTOR NORESTE)**  
**(IMAGEN CBERS 2006)**

